



UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC
PRÓ-REITORIA ACADÊMICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD
MESTRADO EM DIREITO

FERNANDO BARROS MARTINHAGO

CIDADANIA PARTICIPATIVA E CONTROLE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DO
OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA/SC

CRICIÚMA (SC)

2019

FERNANDO BARROS MARTINHAGO

**CIDADANIA PARTICIPATIVA E CONTROLE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DO
OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA/SC**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado em Direito, Área de Concentração em Direitos Humanos e Sociedade, Linha de Pesquisa em Direito, Sociedade e Estado, da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira

CRICIÚMA (SC)

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

M385c Martinhago, Fernando Barros.

Cidadania participativa e controle social : a
experiência do observatório social de Criciúma/SC
/ Fernando Barros Martinhago. - 2019.
185 p. ; il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do
Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação
em Direito, Criciúma, 2019.

Orientação: Reginaldo de Souza Vieira.

1. Cidadania participativa. 2. Controle social.
3. Democracia participativa. 4. Observatório
Social - Criciúma (SC). 5. Participação popular.
I. Título.

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

FERNANDO BARROS MARTINHAGO

**“CIDADANIA PARTICIPATIVA E CONTROLE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA
DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA/SC”**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 29 de março de 2019.

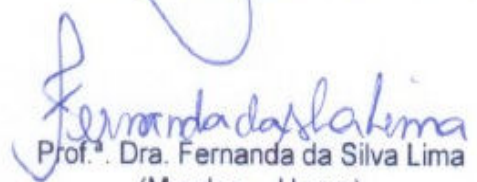
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
(Presidente e Orientador (a) – UNESC)



Prof. Dr. Francisco Pizzette Nunes
(Membro Externo – ESUCRI)

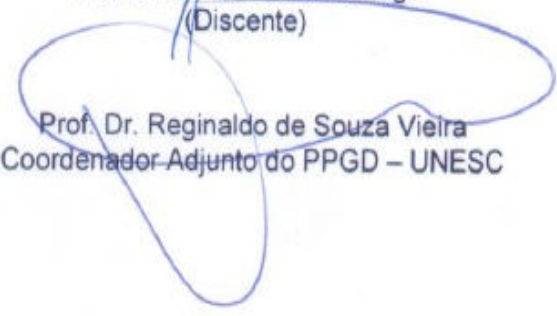


Prof.ª. Dra. Fernanda da Silva Lima
(Membro – Unesc)

Prof.ª. Dra. Giovana Ilka Jacinto Salvaro
(Membro Suplente – Unesc)



Fernando Barros Martinhago
(Discente)



Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
Coordenador-Adjunto do PPGD – UNESC

Aos meus pais, Gelson e Tomazia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pelo dom da vida e por ter me permitido chegar até aqui e realizar mais este sonho de concluir o mestrado.

Aos meus pais, Gelson e Tomazia, por todo amor, apoio e compreensão a mim dedicados durante esses dois anos de mestrado e por terem estado sempre ao meu lado, dando-me força nos momentos em que me senti fragilizado para continuar.

Ao meu orientador, Professor Dr. Reginaldo de Souza Vieira, por ter me aceitado como seu orientando, bem como por todo o aprendizado e por todas as experiências compartilhadas.

Ao Professor Dr. José Isaac Pilati e à Professora Dra. Fernanda da Silva Lima por todas as sugestões apresentadas no momento da qualificação da presente dissertação.

Ao meu amigo e orientador da graduação, Professor Dr. Francisco Pizzette Nunes, que me mostrou a importância da pesquisa científica, já na segunda fase do curso de Direito, e me incentivou a seguir na área acadêmica.

Agradeço, de maneira muito especial e de todo o meu coração, além dos meus familiares, àquelas pessoas que estiveram mais próximas a mim durante todo o processo de produção da dissertação, dentre elas Luís Eduardo (LED), Aline Fernandes Marques e Johana Cabral, por todo carinho e preocupação comigo, pelo partilhar das alegrias, pelos autores indicados e por serem o meu conforto muitas vezes. A vocês a minha sincera gratidão.

Agradeço aos demais colegas do PPGD/UNESC e a todos os professores do programa com os quais eu tive a oportunidade de me relacionar. Agradeço também à ESUCRI (Escola Superior de Criciúma), instituição na qual me graduei e onde trabalho atualmente, especialmente na pessoa de seu Diretor, Professor Everaldo José Tiscoski, por todo incentivo e apoio e também pela confiança depositada em mim, bem como pelas liberações e pela flexibilização em relação aos meus horários para que eu pudesse participar dos eventos proporcionados pelo curso de mestrado, no qual tive a oportunidade de vivenciar diferentes saberes.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Ensino Superior (CAPES), por intermédio do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Ensino Superior (PROSUC), pelo auxílio financeiro.

“Tem-se dito que a democracia é a pior forma de governo, salvo todas as demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos”.

(Winston Churchill)

RESUMO

O presente estudo trata-se de uma análise acerca da atuação do Observatório Social de Criciúma. O problema que se pretende responder é: tendo em vista as concepções de Cidadania Participativa, Controle Social e Participação Popular, de que forma pode ser configurada a atuação do Observatório Social do Município de Criciúma? A hipótese levantada é a de que, considerando que a entidade foi fundada por iniciativa da Associação Empresarial de Criciúma (ACIC), poder-se-ia preliminarmente considerar que o Observatório se trata de um grupo elitizado e por isso não seria um espaço apto ao exercício das concepções citadas. Todavia, antes de se considerar tal pressuposto como verdadeiro e de se criticar preliminarmente a entidade em virtude da composição de seus membros, viu-se a necessidade de analisá-la por meio de seu estatuto, de seu regimento interno, das atas das reuniões, dentre outras informações, pois se entende que mesmo que seja confirmada a participação de “elites” na atuação do Observatório, caso ele cumpra o papel ao qual se propõe e se mostre aberto à participação de outros membros e grupos da sociedade, ele pode ser compreendido sim como um espaço de exercício da cidadania participativa, controle social e participação popular. Nesse sentido, o objetivo geral do presente trabalho é investigar, com base nas categorias da cidadania participativa, da participação popular e do controle social por parte da Sociedade, de que forma pode ser configurada a atuação do Observatório Social do Município de Criciúma. Os objetivos específicos correspondem a cada um dos capítulos. No primeiro capítulo, realiza-se uma breve contextualização histórica das categorias da cidadania e da democracia, desde a antiguidade até as atuais concepções, defendidas por alguns autores como pós-modernas, de democracia e cidadania participativa, insculpidas na atual constituição brasileira promulgada em 1988 (CRFB/1988). Já no segundo, discorre-se sobre as categorias da participação popular e do controle social exercido pela sociedade, destacando suas principais características, semelhanças e diferenças e apresentando alguns dos diferentes espaços de manifestação dessas particularidades, os quais foram criados após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Por fim, o terceiro capítulo, em um primeiro momento, realiza uma breve contextualização histórica do município de Criciúma, apresentando, posteriormente, os aspectos gerais sobre os observatórios sociais e sobre a rede nacional Observatório Social do Brasil (OSB), bem como, em um terceiro momento, a análise sobre a atuação e a estrutura do Observatório Social de Criciúma por meio do estatuto, do regimento interno, das atas das reuniões e das demais informações fornecidas pela entidade. A pesquisa está vinculada à linha de pesquisa “Direito, Sociedade e Estado” e ao Núcleo de Pesquisa em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC). O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, cujos procedimentos foram o monográfico e o histórico, e as técnicas de pesquisa foram a bibliográfica, a documental e a análise de conteúdo. Por fim, destaca-se que a hipótese apresentada se confirmou parcialmente, isso porque, embora realmente tenha se confirmado com base nos dados coletados e nas categorias trabalhadas no presente estudo que há a participação de “elites” no Observatório Social de Criciúma, também há uma grande preocupação da entidade de conscientizar a sociedade sobre a importância de se exercer o Controle Social sobre a gestão pública, bem como de fomentar novos membros. Acredita-se que a entidade poderia estar ainda mais aberta à participação da sociedade, de modo a incentivar e propiciar de forma muito mais ampla a participação de outros setores e grupos

sociais.

Palavras-chave: Cidadania Participativa. Controle Social. Democracia Participativa. Observatório Social. Participação Popular.

ABSTRACT

The present study is an analysis about the performance of the Social Observatory of Criciúma. The problem that is intended to answer is in view of the conceptions of Participative Citizenship, Social Control and Popular Participation, in what way the Social Observatory of the Municipality of Criciúma can be configured. The hypothesis raised is that, considering that the entity was founded on the initiative of the Business Association of Criciúma - ACIC, it could be preliminarily considered that the observatory is an elitist group and therefore would not be a suitable place for the exercise of the aforementioned concepts. However, before considering this assumption as true and criticizing the entity preliminarily because of the composition of its members, it was necessary to analyze it by means of its estatute, bylaws, minutes of the meetings and other information, even if the participation of "elites" in the performance of the observatory is confirmed, if it fulfills the role to which it is proposed and the participation of other members and groups of society is open, it can be understood as a space of exercise of participatory citizenship, social control and popular participation. In this sense, the general objective of the present work is to investigate, based on the categories of participatory citizenship, popular participation and social control by the Society, in what way the Social Observatory of the Municipality of Criciúma can be configured. The specific objectives correspond to each of the chapters. In the first one, a brief historical contextualization of the categories of citizenship and democracy from antiquity to the present conceptions, defended by some authors as postmodern, of democracy and participative citizenship inscribed in the current Brazilian constitution promulgated in 1988 (CRFB / 1988). Already in the second chapter, these are the categories of popular participation and social control exercised by society, highlighting their main characteristics, similarities and differences and presenting some of the different spaces of manifestation of these created after the promulgation of the Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988 (CRFB / 1988). Finally, the third chapter, in a first moment, makes a brief historical contextualization of the municipality of Criciúma, later presents general aspects about the social observatories and about the national network social observatory brazil - OSB, and a third moment analyzes the performance and structure of the Social Observatory of Criciúma through the statute, the internal regulations, meetings minutes and other information provided by the entity. The research is linked to the line of research "Law, Society and State" and to the Nucleus of Research in State, Politics and Right (NUPED/UNESC). The method used was the deductive, the procedures were the monographic and the historical and as techniques of bibliographic research, documentary and content analysis. Finally, it is pointed out that the hypothesis presented was partially confirmed, because, although it has been confirmed, based on the data collected and the categories worked on in the present study, that there is the participation of "elites" in the Social Observatory of Criciúma, and that there is also a great concern of the entity to make society aware of the importance of exercising Social Control over public management and of fomenting new members. It is believed that the entity could be even more open to participation by society in order to encourage and provide much more widely the participation of other sectors and social groups.

Keywords: Participative Citizenship. Social Control. Participatory Democracy. Social Observatory. Popular Participation.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de Observatórios por Região	124
Gráfico 2 - Reuniões do Conselho de Administração 2014	138
Gráfico 3 - Reuniões do Conselho de Administração 2015	139
Gráfico 4 - Reuniões do Conselho de Administração 2016	140
Gráfico 5 - Reuniões do Conselho de Administração 2017	141
Gráfico 6 - Reuniões do Conselho de Administração 2018	142
Gráfico 7 - Reuniões da Câmara de Saúde	143
Gráfico 8 - Reuniões da Câmara de Educação	144
Gráfico 9 - Reuniões da Câmara de Gestão	144
Gráfico 10 - Reuniões da Câmara Jurídica	145
Gráfico 11 - Reuniões da Câmara de Infraestrutura	145

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 - Municípios com Observatório por Estado.....	120
--	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de Associados	132
Tabela 2 - Divisão de Câmaras e seus participantes.....	136

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIC	Associação Empresarial de Criciúma
ACIM	Associação Comercial e Empresarial de Maringá
AIB	Ação Integralista Brasileira
AMREC	Associação dos Municípios da Região Carbonífera
ANL	Aliança Nacional Libertadora
CBCA	Companhia Carbonífera Brasileira Araranguá
CESUMAR	Centro Universitário de Maringá
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
ESUCRI	Escola Superior de Criciúma
GEDIFE	Grupo de Estudos em Direitos Fundamentais e Estado
ICF	Instituto da Cidadania Fiscal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NUPED	Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organizações não Governamentais
OSB	Observatório Social do Brasil
OSM	Observatório Social de Maringá
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
PRM	Partido Republicano Mineiro
PRP	Partido Republicano Paulista
PSD	Partido Social Democrático
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SER	Sociedade Eticamente Responsável
SIECESC	Sindicato das Indústrias de Extração de Carvão de Santa Catarina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UNESC	Universidade do Extremo Sul Catarinense

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 A CIDADANIA PARTICIPATIVA: PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS, JURÍDICOS E POLÍTICOS	26
2.1 PREMISSAS	26
2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONCEITO DE CIDADANIA	28
2.3 CIDADANIA PARTICIPATIVA E DEMOCRACIA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS, HISTÓRICOS E JURÍDICOS	40
2.4 CIDADANIA E DEMOCRACIA DO BRASIL: UMA BREVE ANÁLISE ACERCA DOS PERCURSOS HISTÓRICOS E APLICAÇÕES DA DEMOCRACIA E DA CIDADANIA NO PAÍS.....	52
3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTEXTO DA CIDADANIA PARTICIPATIVA: O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL PELA SOCIEDADE...	67
3.1 PREMISSAS	67
3.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR: UM COMANDO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	68
3.3 CONTROLE SOCIAL: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E JURÍDICOS.....	82
3.4 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL (EXERCIDO PELA SOCIEDADE) A PARTIR DA CRFB/1988: EXPERIÊNCIAS/INSTRUMENTOS, LIMITES E POSSIBILIDADES	93
4 OBSERVATÓRIO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA: UM ESTUDO DE CASO À LUZ DA CIDADANIA PARTICIPATIVA.....	105
4.1 PREMISSAS	105
4.2 O MUNICÍPIO DE CRICIÚMA	107
4.3 OBSERVATÓRIOS SOCIAIS E A REDE NACIONAL OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL – OSB: ASPECTOS INTRODUTÓRIOS.....	116
4.4 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA: UMA ANÁLISE ATRAVÉS DA CIDADANIA PARTICIPATIVA, DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DO CONTROLE SOCIAL EXERCIDO PELA SOCIEDADE.....	128
5 CONCLUSÃO	147
REFERÊNCIAS.....	155
ANEXOS	167
ANEXO A – DECLARAÇÃO DE COMPARECIMENTO	168

ANEXO B - ESTATUTO DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA.....	169
ANEXO C - REGIMENTO INTERNO DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA	
.....	175

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, a democracia possibilitava a participação direta daqueles que eram considerados cidadãos nas tomadas de decisões de interesse da sociedade. Todavia, com o passar dos anos, devido à ampliação do conceito de cidadania e ao aumento da densidade demográfica e da complexidade social, tal modelo, hoje compreendido como democracia direta, passou a ser entendido como inviável.

Nesse contexto, passa a surgir um “novo” modelo democrático, baseado na representação (Democracia Representativa), o qual, ao longo dos anos, acabou por se tornar hegemônico, chegando até mesmo a ponto de ser apresentado por diversos autores como sendo unívoco diante da presente realidade social.

Entretanto, de tempos para cá, tem-se percebido que tal modelo também possui falhas e limitações a serem superadas, as quais podem ser evidenciadas, dentre outros aspectos, devido aos escândalos de corrupção, desvio e lavagem de dinheiro por parte daqueles que foram eleitos para representar a sociedade nas tomadas de decisões e defesa de seus interesses.

Tal situação tem gerado na sociedade, na maior parte das vezes, uma sensação de impotência e frustração, visto que aqueles que a deveriam representar, de algum modo, acabam se esquecendo do motivo pelo qual foram eleitos e passam a buscar seus próprios interesses.

Nesse sentido, entende-se como necessário destacar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) representa um grande marco na história do País, e que isso se dá, dentre outros aspectos, pelo fato de seu artigo 1º, parágrafo único prever a máxima de que todo o poder emana do povo e de que este o pode exercer tanto de forma direta como indireta por meio de representantes eleitos, isso porque, ao prever tal situação, a referida constituição acabou possibilitando também a coexistência de dois paradigmas de exercício da soberania popular que são o “representativo” e o “participativo”.

Em outras palavras, a referida constituição possibilitou que o exercício da cidadania se desse não apenas de maneira “passiva” e

representada no contexto do modelo tradicional hegemônico da democracia representativa, na qual os indivíduos da sociedade elegem representantes para decidirem em seu nome, mas também por meio de uma maneira mais “ativa” e, por assim dizer, “participativa” no contexto do modelo denominado Democracia Participativa.

Diante de tais apontamentos, percebe-se que a Sociedade é detentora originária da soberania estatal. Sendo assim, quando unida por um mesmo objetivo, ela possui os poderes necessários para realizar, mesmo que diretamente, as devidas transformações sociais das quais carece.

Com base em tal premissa, faz-se mister salientar que a referida constituição, ao prever tal possibilidade, isto é, o exercício da soberania não apenas de modo indireto por meio da eleição de representantes, mas também de modo direto, possibilitou a criação de “novos” espaços de participação da sociedade na defesa de assuntos de seu interesse e de exercício de controle social.

Dentre esses espaços, encontra-se o Observatório Social do Município de Criciúma, localizado na sede da Associação Empresarial de Criciúma (ACIC), o qual se autodenomina um espaço democrático e apartidário para o exercício da cidadania e que tem como um de seus objetivos contribuir para a melhoria da gestão pública por meio do controle social prévio dos gastos públicos.

Nesse sentido, a presente pesquisa busca responder ao seguinte questionamento: tendo em vista as concepções de Cidadania Participativa, Controle Social e Participação Popular, de que forma pode ser configurada a atuação do Observatório Social do Município de Criciúma?

Para que se conseguisse responder ao problema de pesquisa supramencionado, delineou-se a seguinte hipótese de estudo: tendo por base que o Observatório está instalado na sede de uma associação empresarial, poder-se-ia de *prima facie* constatar que seus membros se trata de uma “elite privilegiada”, logo não podendo ser considerado um espaço amplamente democrático, apto ao exercício da cidadania participativa, da participação popular e do controle social por parte da sociedade. Todavia, antes de se confirmar tal situação, faz-se necessário analisar como se dá a sua atuação,

bem como de que forma está estruturado, isso porque, mesmo que haja a participação de um grupo elitizado, se a entidade ao menos realizar o seu papel na sociedade e se mostrar aberta à participação de novos membros, ela pode sim ser configurada, seja em maior ou em menor grau, como um espaço de exercício de cidadania participativa, de participação popular e de controle social exercido pela Sociedade.

Assim, o objetivo geral desta pesquisa é investigar, com base nas categorias da cidadania participativa, da participação popular e do controle social por parte da Sociedade, de que forma pode ser configurada a atuação do Observatório Social do Município de Criciúma.

A fim de dar cumprimento ao supracitado objetivo, foram adotados três objetivos específicos, que se relacionam cada qual com um capítulo específico deste trabalho, a saber: 1) estudar a concepção do paradigma da cidadania participativa adotado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; 2) compreender a participação popular e o controle social exercido pela Sociedade e como eles se manifestam na atual constituição brasileira (CRFB/1988); 3) analisar a atuação do Observatório Social do Município de Criciúma entre os anos de 2014 e 2018, com base nas categorias da Cidadania Participativa, da Participação Popular e do Controle Social por parte da Sociedade.

Para a elaboração desta pesquisa, adotou-se como marco jurídico o paradigma participativo insculpido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), que possibilitou, dentre outras coisas, que o exercício da cidadania se desse de modo mais amplo e direto no contexto de uma democracia participativa e que consagrou um compartilhamento da soberania estatal com aqueles que são os legítimos titulares, isto é, o povo.

Diante de tais premissas, nota-se que o presente estudo tem como principais categorias os conceitos de "Cidadania", "Cidadania Participativa", "Controle Social", "Participação Popular", "Democracia", "Democracia Participativa" e "Observatório Social".

Para investigar os conceitos de "Cidadania", "Cidadania Participativa", "Democracia" e "Democracia Participativa" foram utilizadas como principais referências os estudos de autores como Reginaldo de Souza Vieira,

Boaventura de Sousa Santos, Leonardo Avritzer, Paulo Bonavides, Francisco Pizzetti Nunes, Jaime Pinsky, André Botelho, Lilia Moritz Schwarcz, Norberto Luiz Guarinello, Fábio Konder Comparato, José Isaac Pilati, Enrique Dussel, Christianny Diógenes Maia, entre outros.

Para as categorias da “participação popular” e “controle social”, buscou-se utilizar como referências os estudos de autores como Vanderlei Siraque, Reginaldo de Souza Vieira, Juliana Paganini, Patrícia dos Santos Bonfante, Carole Pateman, Safira Bezzerra Ammann, Juan Enrique Díaz Bordenave e Euzineia Carlos.

Por fim, quanto à categoria “Observatório Social”, pretende-se utilizar, além das informações contidas no *site* oficial da rede Observatório Social do Brasil, o regimento interno, o estatuto e as atas das reuniões do Observatório Social de Criciúma, dentre outros documentos que tratem de modo direto ou indireto das atividades dessa instituição.

Para a realização desta pesquisa, utilizou-se como método de abordagem o método dedutivo, uma vez que ela teve seu início em teorias e hipóteses e seguiu em direção a aplicações práticas, ou seja, o presente estudo teve como objetivo explicar, em um primeiro momento, o conteúdo das premissas para, posteriormente, analisá-las a fim de confirmar ou não as hipóteses levantadas (MARCONI; LAKATOS, 2010).

No que se refere aos procedimentos para a realização do estudo proposto, lançou-se mão dos métodos monográfico e histórico. O primeiro deles, monográfico, consiste no estudo do objeto de análise com a finalidade de obter generalizações, isto é, busca examinar o tema escolhido a fim de verificar todos os fatores que o influenciaram e/ou influenciam (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Já o segundo, histórico, por sua vez, parte do princípio de que as atuais formas de vida social e instituições tiveram suas origens no passado e que, portanto, para que se consiga compreender amplamente suas respectivas naturezas e funções, faz-se necessário compreender primeiramente suas raízes históricas. Em outras palavras, tal método consiste basicamente em investigar tais construções históricas do objeto em análise a fim de compreender seu papel na sociedade atual (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Logo, diante de tais apontamentos, compreende-se que esses métodos são de grande importância para a realização do estudo proposto, uma vez que se pretende analisar, dentre outras coisas, os aspectos históricos de conceitos como democracia, cidadania, cidadania participativa, participação popular, controle social, bem como a atuação do Observatório Social na sociedade atual.

Por fim, no que se refere às técnicas de pesquisa, foram utilizadas a bibliográfica, a documental e a análise de conteúdo. A primeira, considerada "fontes secundárias", possibilita o uso de toda a bibliografia já tornada pública sobre o tema escolhido e envolve desde a publicação de livros, monografias, teses e revistas, dentre outros (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Já a técnica documental, por sua vez, considerada também "fonte primária", envolve documentos públicos (como legislação, publicações parlamentares, entre outros), documentos particulares (como os de instituições de ordem privada e instituições públicas etc.) e fontes estatísticas (como características da população, fatores econômicos, meios de comunicação etc.) (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Por fim, a terceira técnica, análise de conteúdo, a qual é compreendida como um método de investigação que tem por objetivo a formulação a partir de dados e induções válidas por meio dos quais se afirma a veracidade de uma proposição através de sua relação com outras já reconhecidas como verdadeiras. Destaca-se que a utilização dessa técnica terá como base os pressupostos da democracia e da cidadania participativa, bem como do controle social exercido pela sociedade e da participação popular. O limite temporal da pesquisa adotado para a análise da atuação do Observatório Social de Criciúma foi o período entre os anos de 2014 e 2018. A adoção desse período se justifica pelo fato de que foi em 2014 que essa instituição foi implantada no município e de que em 2019 a presente pesquisa deverá ser finalizada. Destaca-se que entre os instrumentos utilizados para a coleta de dados estão as atas das reuniões do Observatório, o regimento interno, o estatuto, dentre outros documentos.

A presente dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro, denominado "Cidadania Participativa: pressupostos históricos,

jurídicos e políticos”, busca, em um primeiro momento, contextualizar historicamente a trajetória do termo cidadania, destacando os diferentes significados e aplicações que esse vocábulo teve ao longo dos anos. Para isso, adota-se como ponto de partida as civilizações greco-romanas da antiguidade, passando brevemente pelo período compreendido como medievo, bem como pela modernidade, até chegar aos dias atuais, denominados pós-modernos por alguns autores. Em um segundo momento, busca-se realizar o mesmo procedimento de contextualização histórica, dessa vez com o termo democracia, partindo do modelo originário de democracia direta, passando pelo modelo construído pela modernidade, que é de representação, até a atual concepção denominada democracia participativa, defendida por alguns autores como sendo pós-moderna, a qual, por sua vez, possibilita o exercício da chamada cidadania participativa. Por fim, em um terceiro momento, ainda no primeiro capítulo, com o intuito de delimitar um pouco mais o estudo, faz-se uma breve análise da história do País, partindo do início da monarquia até a promulgação da atual constituição brasileira (CRFB/1988), considerada por diversos autores um marco histórico por possibilitar a coexistência de diferentes modelos democráticos e diferentes formas de exercício de cidadania, entre elas a cidadania participativa.

No segundo capítulo, intitulado “A Participação Popular no contexto da Cidadania Participativa: o exercício do Controle Social pela sociedade”, discute-se sobre as diferentes aplicações e manifestações da participação popular e do controle social exercido pela sociedade. Assim, em um primeiro momento, busca-se contextualizar o termo participação, destacando suas principais características; em um segundo momento, apresentar os diferentes significados que o termo “controle social” possui e qual o entendimento adotado para o presente trabalho, bem como a relação desse termo com a categoria da participação popular. Em um terceiro momento, busca-se analisar alguns dos diferentes espaços de participação popular e de exercício de controle social por parte da sociedade, criados após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, destacando seus limites e possibilidades.

Por fim, no terceiro e último capítulo deste trabalho, busca-se analisar o principal objeto de estudo, que é o Observatório Social do Município

de Criciúma. Nesse sentido, o capítulo subdivide-se em três seções: Município de Criciúma; Observatórios Sociais e a Rede Nacional Observatório Social do Brasil (OSB): aspectos introdutórios; e Observatório Social de Criciúma: uma análise através da Cidadania Participativa, da Participação Popular e do Controle Social exercido pela sociedade.

Na primeira seção, busca-se realizar uma breve contextualização histórica do município de Criciúma e de suas experiências participativas. Na sequência, realiza-se uma análise geral a respeito dos Observatórios Sociais e da Rede Nacional Observatório Social do Brasil, destacando-se em que contexto surgiu o primeiro observatório social implantado no País.

Por fim, em um terceiro momento, trata-se do objeto de estudo propriamente dito, realizando, com base nas categorias da Cidadania Participativa, da Participação Popular e do Controle Social exercido pela Sociedade, uma análise de alguns documentos fornecidos pelo próprio Observatório Social de Criciúma, tais como seu regimento interno, seu estatuto, as atas das reuniões e outras informações pertinentes.

Salienta-se que para a realização da presente pesquisa teve-se acesso *in loco* às atas, porém com restrição à sua reprodução, bem como à divulgação de qualquer informação que pudesse/possa expor os membros da entidade ou comprometer sua integridade.

Destaca-se que o interesse de pesquisar sobre o referido tema surgiu em virtude da participação no Núcleo de Teoria Crítica do Direito do Grupo de Estudos em Direitos Fundamentais e Estado (GEDIFE) da Escola Superior de Criciúma (ESUCRI), coordenado pelo Professor Dr. Francisco Pizzette Nunes, durante todo o período da graduação. Nesse grupo, em muitas oportunidades, discutiu-se sobre o tema da democracia e sobre como efetivar uma maior participação popular nas tomadas de decisões, tendo em vista que o povo é a origem de todo o poder e por isso seu legítimo titular.

Destaca-se que a presente pesquisa se encontra inserida na linha de pesquisa "Direito, Sociedade e Estado", do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), cuja área de concentração, "Direitos Humanos e Sociedade", está relacionada ao "Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED)". Foi orientada pelo

Professor Dr. Reginaldo de Souza Vieira, que também segue a mesma linha de pesquisa em áreas como democracia, cidadania, democracia participativa, controle social e políticas públicas.

2 A CIDADANIA PARTICIPATIVA: PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS, JURÍDICOS E POLÍTICOS

2.1 PREMISSAS

Tendo em vista que o presente estudo tem por objetivo analisar a atuação do Observatório Social do Município de Criciúma à luz das concepções de Cidadania Participativa, Controle Social (exercido pela sociedade perante o Estado), Participação Popular e Democracia, entende-se como necessário, primeiramente, compreender cada uma dessas categorias para que enfim se possa partir em direção ao objeto principal de análise.

Diante de tais apontamentos preliminares, pretende-se, neste primeiro capítulo, inicialmente contextualizar a Cidadania, observando a construção histórica do termo e suas diferentes aplicações ao longo dos anos.

Para tanto, a fim de atingir o objetivo proposto, a presente pesquisa terá como ponto de partida as civilizações da Grécia e de Roma da antiguidade clássica, uma vez que elas são consideradas por alguns autores os berçários da participação cidadã. Na sequência, passará pelo período compreendido como medievo e seguirá em direção às concepções de cidadania presentes na modernidade.

Cumprе salientar que o objetivo deste trabalho não é apresentar minuciosamente todos os detalhes do surgimento dessas civilizações, mas sim apenas contextualizar um pouco de sua história a fim de que se possa compreender melhor de que forma a cidadania era exercida em meio a essas sociedades.

Entende-se como necessário destacar também que o presente estudo buscará dar mais ênfase ao conceito e à aplicação da cidadania no período da antiguidade clássica para, posteriormente, realizar um contraponto com a concepção moderna, seguindo a mesma esteira teórica utilizada por José Isaac Pilati e Reginaldo de Souza Vieira, ou seja, o leitor não deverá esperar um tratado ou estudo mais aprofundado do período compreendido como medievo ou idade média, pois ele será citado apenas brevemente a fim de respeitar a ordem cronológica da construção e aplicação do termo

cidadania.

Em um segundo momento, ainda neste capítulo, pretende-se compreender os principais fundamentos teóricos e históricos acerca da democracia e da cidadania participativa, tratando do paradigma da representação constantemente adotado na modernidade e também da necessidade da construção de um novo paradigma participativo.

Nesses termos, cumpre salientar que a concepção de paradigma¹ adotada no presente trabalho seguirá a mesma linha utilizada por autores como Edgar Morin, Thomas Khun, Reginaldo de Souza Vieira e José Isaac Pilati, a qual, nas palavras de Thomas Khun (2013, p. 53), pode ser compreendida como sendo "[...] as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modulares para uma comunidade de praticantes de uma ciência". Faz-se mister salientar, contudo, que embora o presente trabalho utilize a concepção de paradigma adotada pelos referidos autores, também não é objetivo deste trabalho aprofundar a análise dessa categoria.

Por fim, em um terceiro momento, pretende-se tratar do processo formativo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e do paradigma participativo nela insculpido. Para isso, buscar-se-á, em um primeiro momento, apresentar o processo histórico do Brasil, partindo da monarquia até a atual constituição, para, em um segundo momento, analisar de que forma a cidadania e a democracia estão estruturadas e são aplicadas na atual constituição.

Entende-se como necessário destacar que o estudo realizado neste primeiro capítulo sobre os conceitos de Democracia e Cidadania não tem por objetivo exaurir todo o conteúdo existente acerca dos temas, mas sim apenas delinear alguns dos aspectos históricos dessas categorias para que se possa ter uma compreensão mais ampla de seus significados e, posteriormente, analisar a atuação do Observatório Social de Criciúma à luz desses elementos.

¹Nas palavras de Edgar Morin (2011, p. 268), "[...] um paradigma não pode ser atacado, contestado, arruinado diretamente".

2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONCEITO DE CIDADANIA

Atualmente, tanto a democracia como a cidadania têm ganhado cada vez mais destaque no meio acadêmico, sendo ambas, portanto, deveras tematizadas. Diante disso, considerando o fato de que muitos dos autores e autoras que estudam sobre a cidadania tratam também da democracia, e vice-versa, e que ainda alguns analisam conjuntamente as duas categorias, entende-se que não há como se falar de uma delas sem, de modo direto ou indireto, tratar da outra.

Por causa disso, o presente estudo adotará como caminho a ser seguido a análise das duas categorias, uma vez que ambas, embora com significados distintos, percorreram ao longo dos anos um caminho semelhante de constantes construções, desconstruções e reformulações de seus significados e de suas aplicações (VIEIRA, 2013; PAGANINI, 2016; BONFANTE, 2017; GONÇALVES JUNIOR, 2010).

Nesse aspecto, cumpre salientar que embora no presente capítulo seja tratado sobre ambas as categorias – cidadania e democracia –, buscar-se-á dar mais ênfase para a cidadania, uma vez que ela é o objeto central de análise do presente estudo, juntamente com a participação popular, o controle social e, posteriormente, com a própria atuação do Observatório Social do Município de Criciúma.

Assim sendo, a começar pela cidadania, cumpre salientar que, segundo os diversos autores que a estudam e a analisam, trata-se de um conceito complexo, dinâmico e de difícil conceituação (VIEIRA, 2013; PAGANINI, 2016; GONÇALVES JUNIOR, 2010; TORRES, 2009; ZANIBONI, 2018; PINSKY, 2012).

Entre tais autores que defendem essa complexidade de conceituação do termo, encontra-se Jaime Pinsky (2012), o qual destaca que talvez um dos fatores responsáveis por tornar essa tarefa algo tão difícil se dê pelo fato de que a cidadania não se trata de

[...] uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. É muito diferente ser cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos ou no Brasil

[...], não apenas pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania (por direito territorial ou de sangue), mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados-nacionais contemporâneos (PINSKY, 2012, p. 9).

Do mesmo modo, assim como Jaime Pinsky, André Botelho e Lilia Moritz Schwarcz (2012, p. 11) destacam que os conceitos de cidadania não são estáveis, pois “[...] eles antes convivem e disputam significados e sentidos não só práticos como simbólicos, até porque respondem a uma variedade de tipologias resultantes das mais diversas experiências históricas”.

Segundo os supracitados autores, tal expansão no tempo e no espaço do conceito de cidadania não ocorreu por mera sucessão de significados na qual a cada nova conquista, teórica e prática, anulava-se completamente as conquistas anteriores, pois, “[...] na verdade, conceitos revelam construções sociais e processos que não seguem uma linha reta premeditada; ao contrário, permitem avanços e recuos; novas retomadas” (BOTELHO; SCHWARCZ, 2012, p.13).

Diante de tais apontamentos, entende-se que a partir do momento em que se compreende que a cidadania não se trata de um conceito fechado, pronto e acabado, mas sim de um processo que está em constante invenção e reinvenção de seu significado, surge também a necessidade de um estudo mais aprofundado sobre o tema, a fim de que se possa delimitar “[...] o que entendemos por cidadania, o que queremos entender por isso.” (DAGNINO, 1994, p. 1).

Nesse sentido, cumpre salientar que embora se compreenda que a cidadania é uma construção histórica, não há que se falar em continuidade do mundo antigo, pois são “mundos diferentes, com sociedades distintas, nas quais pertencimento, participação e direitos têm sentidos diversos.” (GUARINELLO, 2012, p. 29). Em outras palavras, deve-se ter em mente que, primeiro, conforme já mencionado, essa construção não ocorreu de forma linear, mas sim por meio de avanços e retrocessos e, segundo, que não se pode analisar a cidadania exercida pelas sociedades antigas à luz das concepções modernas sobre o termo ou ainda almejar transpor automaticamente o modelo e as instituições de uma época para a outra, pois são mundos díspares, com realidades extremamente distintas (GUARINELLO,

2012).

Assim, conforme bem destaca Guarinello (2012, p. 29), entende-se que se há uma contribuição apropriada ao historiador da antiguidade é justamente por “[...] aproximar dois mundos diferentes, mantendo sempre a consciência dessa distinção, e evidenciar processos históricos que podem iluminar os limites e as possibilidades da ação humana no campo das relações dos indivíduos”.

Guarinello (2012) complementa dizendo que um estudo do mundo greco-romano da antiguidade é de grande valia, pois nos permite descortinar um panorama histórico de longa duração, com uma grande variedade de sucessos e fracassos da ação humana sobre a sociedade. O referido autor também afirma que esse estudo talvez tenha o condão para nos auxiliar na projeção de um futuro desejável para a cidadania, ao passo que pode nos servir de alerta para possíveis percalços (GUARINELLO, 2012).

Segundo Ricardo Lobo Torres (2009), entre os gregos e os romanos da antiguidade clássica, a cidadania tinha o condão para criar o elo entre o “homem livre” e a cidade, pois além de reconhecer direitos e de impor obrigações do “homem livre” (cidadão) para com a cidade, orientava também sua conduta cívica e despertava a consciência das virtudes.

Outro ponto que merece ser destacado é que de acordo com alguns autores, um dos principais elementos que leva o conceito de cidadania construído e aplicado na modernidade a divergir daquele vivenciado pelas sociedades da antiguidade clássica, como Grécia e Roma, dá-se pelo fato de que essas civilizações desconheciam a instituição denominada Estado (VIEIRA, 2013, p. 40).

Diante de tais premissas, antes de se analisar algumas das características dos modelos de cidadania adotados pelas civilizações greco-romanas da antiguidade, entende-se como necessário compreender um pouco do contexto social e histórico de cada uma dessas civilizações, isto é, compreender um pouco da estrutura histórico-social das cidades-estados gregas e da *civitas* romana.

A começar pelas cidades-estados gregas, também *pólis*, cumpre salientar que o seu termo não se refere ao que hoje se entende por cidade,

mas, de outro modo, a

[...] um território agrícola composto por uma ou mais planícies de variada extensão, ocupado e explorado por populações essencialmente camponesas, que assim permaneceram mesmo nos períodos de intensa urbanização do mundo antigo (GUARINELLO, 2012, p. 32).

Segundo Pedro Paulo Funari (2015, p. 25), a *pólis* grega era um pequeno estado soberano que se definia de fato pelo povo (*demos*) que a compunha, isto é, tratava-se de “[...] uma coletividade de indivíduos submetidos aos mesmos costumes fundamentais e unidos por um culto comum às mesmas divindades protetoras”.

De acordo com o referido autor (2015, p. 25, grifo nosso):

Em geral uma cidade, ao formar-se, compreende várias tribos; a tribo está dividida em fâtrias e estas em clãs, estes, por sua vez, compostos de muitas famílias no sentido estrito do termo (pai, mãe e filhos). A cada nível, os membros desses agrupamentos acreditam descender de um ancestral comum, e se encontram ligados por estreitos laços de solidariedade. **As pessoas que não fazem parte destes grupos são estrangeiras na cidade, e não lhes cabe nem direitos, nem proteção.**

Assim, de modo geral, as cidades-estados gregas foram se formando como resultado do fechamento gradual de diversos territórios agrícolas onde os habitantes se organizavam e se estruturavam como comunidades, excluindo os estrangeiros e defendendo-se mutuamente das agressões externas (GUARINELLO, 2012). Desse modo, é possível perceber que no cenário das cidades-estados gregas indivíduo e comunidade não se negavam reciprocamente, “[...] mas se integravam em uma relação dialética” (GUARINELLO, 2012, p. 33).

Segundo Ivone Fernandes Morcilo Lixa (2003, p. 13-14), a convivência na *pólis* (cidades-estados), para os gregos, era “[...] o que fazia do homem cidadão e conferia-lhe uma condição de vida digna²”, isto é, “não se tratava apenas de viver num aglomerado urbano, mas, sobretudo, de ser parte integrante de uma unidade política e social organizada, limitada territorialmente [...]”.

² Segundo a autora, “[...] para o povo grego o modo de vida digno dependia de uma precondição: o exercício da liberdade” (LIXA, 2003, p. 13).

A referida autora destaca, ainda, que “[...] a Cidade permitia a emancipação do cidadão na medida em que libertava o indivíduo da submissão pessoal e a transferia para as obrigações coletivas” (LIXA, 2003, p. 17).

Em outras palavras, no contexto das cidades-estados, para que os indivíduos pudessem exercer plenamente a cidadania, isto é, que “[...] estivessem em condições de opinar sobre os rumos da sociedade” (OLIVEIRA, 2004, p. 35), era necessário que eles fossem livres, o que, segundo Oliveira (2004) significava dizer que não teriam “[...] necessidade de trabalhar para sobreviver, uma vez que o envolvimento nos negócios públicos exigia dedicação integral” (OLIVEIRA, 2004, p. 36).

Nesse sentido, para os gregos

A liberdade significava a independência em relação às necessidades básicas da vida, eliminando qualquer modo de vida ligado à sobrevivência. Não apenas os escravos não possuíam liberdade, mas também os artesãos livres e os mercadores, ou seja, estavam excluídos todos os que não podiam dispor de liberdade de ação e de movimento (LIXA, 2003, p. 13).

Assim, “[...] o número de cidadãos gregos era pequeno, uma vez que do conceito de cidadão estavam excluídos os homens ocupados (comerciantes e artesãos), as mulheres, os escravos e os estrangeiros” (OLIVEIRA, 2004, p. 36), ou seja, praticamente apenas os grandes proprietários eram tidos como “livres” e podiam exercer o “direito” de decidir coletivamente sobre o governo da *pólis*. Além disso, eles representavam a minoria da população.

No que se refere ao exercício da cidadania nas cidades-estados gregas, cumpre destacar que ela se concretizava por meio da participação nas *Ágoras*, que eram praças públicas onde aqueles que eram considerados cidadãos se reuniam para o exercício do poder político (BONAVIDES, 2010). Segundo Paulo Bonavides (2010, p. 288), “[...] a Ágora, na cidade grega, fazia o papel do parlamento nos tempos modernos”.

Diante de tais apontamentos, entende-se como necessário destacar que a relação entre cidadão e cidade difere muito entre os cenários grego e romano, pois “[...] se para os gregos havia primeiro a cidade, *pólis*, e só depois o cidadão, *polítes*, para os romanos era o conjunto de cidadãos que formava a coletividade.” (FUNARI, 2012, p. 49).

Contextualizando um pouco a história da civilização romana, entende-se como necessário destacar que, segundo os diversos autores que estudam com profundidade sobre o tema, o surgimento de Roma é algo controverso, pois, de um lado, de modo geral, sua fundação é apresentada por meio de uma arguição um tanto quanto mítica; de outro, há historiadores, antropólogos e arqueólogos da contemporaneidade que “[...] questionam, pelo menos em parte, a tradição, tendo em vista quase não existirem fontes para comprovar a época arcaica romana.” (VIEIRA, 2013, p. 58).

Em síntese, segundo a narrativa histórica tradicional, a fundação de Roma se deu devido a Rômulo, uma vez que ele e seu irmão gêmeo Remo, quando recém-nascidos, foram abandonados em um cesto às margens do rio Tibre, por ordem de seu tio-avô, o rei Amúlio (usurpador do trono), mas foram salvos por uma loba que os alimentou até serem encontrados por um pastor da região chamado Fáustulo, o qual os levou para sua própria casa para serem criados por ele e sua esposa Larência³ (LIVIO, 2008; VIEIRA, 2013).

Chegando à maturidade e descobrindo suas origens, os irmãos entram em guerra contra seu tio-avô, o rei Amúlio, matando-o. Restabelecem o trono ao seu avô Numitor e depois decidem fundar uma nova cidade no local onde haviam vivido, porém, durante os ritos de fundação, os irmãos se desentendem sobre quem deveria governá-la e no meio dessa disputa Rômulo assassina seu irmão (LIVIO, 2008; VIEIRA, 2013).

Desse modo, segundo a tradição, Roma foi fundada por Rômulo em 753 a.C. e se caracterizou desde a sua origem pela grande diversidade de povos e costumes, pois, conforme destaca Pedro Paulo Funari (2012, p. 49-50), na região onde Roma se encontrava “[...] viviam povos latinos, pastores e agricultores, mas um fator determinante na história foi a chegada dos etruscos – povo oriundo do norte da Península Itálica”.

Segundo o supracitado autor (2012), durante os primeiros anos após sua fundação, Roma foi governada por reis etruscos. Essa situação contribuiu, de certo modo, para que ela herdasse algumas das características que estavam presentes nesse povo:

³Segundo o autor Tito Livio (2008, p. 45), há quem diga que Larência fosse uma prostituta ou, em outras palavras, uma loba, como diziam os pastores naquela época. Isso teria dado origem à narrativa mítica dos fatos.

A sociedade etrusca era formada por **dois grandes grupos: a nobreza**, que compunha o conselho de anciãos, e **o restante da população, em posição subalterna e sem direitos de cidadania. Essa bipartição social foi transferida para Roma** na posterior consolidação de dois grupos sociais, **os patrícios** (detentores da “nobreza de sangue”) e **os plebeus** (FUNARI, 2012, p. 50, grifo nosso).

Outro ponto que merece ser destacado acerca dessa absorção de Roma das características da cidadania etrusca foi o relevante papel feminino na sociedade, isto é, a grande participação social das mulheres da elite etrusca foi de extrema relevância para que, posteriormente, as romanas adquirissem um papel de destaque pouco comum nas antigas civilizações mediterrâneas (FUNARI, 2012).

Conforme Funari (2012, p. 50),

[...] as mulheres romanas podiam assistir aos espetáculos, às representações e aos jogos, e nunca viviam isoladas no gineceu, conforme ocorria na Grécia. Participavam de banquetes e eram representadas com destaque na pintura e na escultura.

A respeito da dicotomia patrício/plebeu, cumpre salientar que embora os atributos da capacidade cívica, isto é, da cidadania, durante o período da monarquia e também durante a primeira parte da República, estivessem em Roma vinculados apenas aos patrícios na qualidade de descendentes das “*gens* fundadoras da urbe”, pouco a pouco a plebe também passou a conquistar novos espaços de participação e de protagonismo social (VIEIRA, 2013).

Em outras palavras, a plebe, que era inicialmente rejeitada pela aristocracia patrícia, além de ser responsável por gerar a riqueza de Roma, ocupava também um papel de grande importância no chamado “exército cidadão”, responsável pela defesa dessa civilização. Dessa maneira, ao perceberem a sua força social e a sua força política, os plebeus passaram a se mobilizar para conquistar privilégios que até então apenas os patrícios detinham (VIEIRA, 2013).

Acerca desse processo de “luta”⁴ dos plebeus pelos mesmos direitos que os patrícios detinham é possível destacar dois pontos: primeiro, “[...] os plebeus, de coadjuvantes da história política romana passaram, ao lado dos patrícios, a criar e também escrever essa história.” (VIEIRA, 2013, p. 63); segundo, a plebe passou a adquirir a cidadania romana em sua totalidade, ou seja, passou a “[...] possuir as prerrogativas de usufruir dos direitos de participação política (de deliberar e poder ser escolhido para ocupar determinados cargos – magistraturas).” (VIEIRA, 2013, p. 63) além de prerrogativas de defesa militar da cidade e as relacionadas às obrigações fiscais (VIEIRA, 2013).

Diante do presente exposto, surge o seguinte questionamento: o que realmente significava ser cidadão em Roma? Segundo Vieira (2013), ser cidadão em Roma significava fazer parte do povo romano, o que, por sua vez, significava ser a própria Roma.

Ainda nesse sentido, outro ponto que merece ser elucidado é que o “cidadão completo” em Roma não possuía limitações no exercício de suas prerrogativas e era dotado da totalidade dos direitos previstos à época (VIEIRA, 2013).

Assim, é possível perceber que ao se falar na existência de uma “cidadania completa” em Roma é porque também estava presente uma “cidadania incompleta”, ou seja, havia nessa civilização a possibilidade de “concessão de uma cidadania parcial” àqueles que eram considerados aliados de Roma, cidadania essa que

[...] lhes impedia de participar da soberania romana, ou seja, possuir o status de participação cívica, que incluía o direito de fazer parte dos comícios votantes (*civitas sine suffragio*) e de ocupar as magistraturas eletivas (ou em alguns casos, possuindo o direito de votar, mas não ser votado), configurando uma espécie de

⁴Entende-se que é necessário destacar que como nesse período ainda não existiam sindicatos ou greves gerais tal como hoje, a estratégia utilizada pelos “Plebeus” para alcançar os mesmos direitos/privilégios que os “Patrícios” foram as secessões coletivas, isto é, conforme Michael Grant (1987, p. 73, acréscimo do autor), o que se sabe “[...] é que os plebeus, ou uma parte deles, afastaram-se da cidade – presumivelmente com suas famílias – para um dos montes além da periferia, exemplo notável de pressão coletiva [que na prática dividiu a sociedade romana em duas]. [...] os plebeus teriam se afastado dessa forma nada menos do que cinco vezes durante os dois primeiros séculos e um quarto da república. [...] Sua secessão, seguida desse juramento, foi eficiente porque, para impedir a desintegração da nação e do exército, as autoridades patrícias viram-se obrigadas a atender às suas principais reivindicações”.

“semicidadania” [...] (VIEIRA, 2013, p. 68, grifos do autor).

De acordo com Martin (2015, p. 67), essa estratégia foi uma inovação tremenda para o mundo antigo, pois “[...] nem os gregos e nenhuma outra sociedade contemporânea adotaram essa política⁵ de inclusão de estrangeiros [...]” e consolidaram a base da expansão romana de longo prazo, pois, na medida em que Roma transformava estrangeiros em cidadãos romanos ou firmava alianças com eles para a defesa mútua, Roma se tornava cada vez mais poderosa e próspera (MARTIN, 2015).

Por fim, outra peculiaridade que merece ser destacada acerca da cidadania romana é a possibilidade que um cidadão tinha de criar outro cidadão por meio de sua vontade⁶, dependendo apenas da aprovação de um magistrado. Em outras palavras, “[...] tal ato se constituía em uma das formas de o escravo se tornar liberto, fazendo parte da cidadania romana” (PAGANINI, 2016, p. 27).

Seguindo a ordem cronológica a respeito das transformações e diferentes aplicações (ou não) do conceito de cidadania, Fabio Konder Comparato (1993, p. 87) destaca que com a decadência, e posterior desaparecimento, das civilizações greco-romanas, “o mundo ocidental atravessou vários séculos de supressão da cidadania” ao passo que a condição de “cidadão” acabou sendo substituída por “um complexo de relações hierárquicas de dominação privada”, sendo que o ressurgimento da vida política fundada na liberdade entre iguais passou a ocorrer somente a partir do século XI.

Em outras palavras, no período compreendido como idade média (início do século V e final do século XV), a estrutura da sociedade passou a se dividir hierarquicamente entre “[...] clero, nobreza e servos ou camponeses, sendo um modelo nucleado nos feudos e na mão de obra servil, a vida se originava, se desenvolvia e se encerrava no feudo” (ZANIBONI, 2018, p. 32).

⁵ Segundo Thomas R. Martin (2015, p. 67, “[...] os gregos empregavam a nova cidadania como forma de homenagear estrangeiros ricos que haviam beneficiado a comunidade e não tinham necessidade nem intenção de se tornar cidadãos comuns”).

⁶ Todavia, cumpre salientar que conforme, Vieira (2013, p. 70), “[...] a mesma Roma que conferia tal permissividade para a concessão da cidadania individual era resistente para a concessão de uma coletividade”, isto é, essas concessões de cidadania não tinham o objetivo de desequilibrar o sistema político vigente.

Conforme Santana (2013, p. 8, grifo nosso), nesse período (também denominado medieval),

[...] em razão dessa índole hierarquizada das estruturas em classes sociais, dilui-se o princípio da cidadania. O relacionamento entre senhores e vassalos dificultava bastante a definição desse conceito. **O homem medieval, ou era vassalo, ou servo, ou suserano; jamais foi cidadão.** Os princípios de cidadania e de nacionalidade dos gregos e romanos estariam “suspensos” e seriam retomados com a formação dos Estados modernos, a partir de meados do século XVII.

Vieira (2013, p. 73), ao analisar esse período, salienta que ele pode ser subdividido em dois grandes momentos: a “Alta Idade Média (séc. V a IX)” e a “Baixa Idade Média ou Tardo Medieval (séc. IX-X a XV)”. O autor destaca que enquanto o primeiro momento foi marcado “[...] pelas consequências das invasões bárbaras (povos germânicos) e a desagregação do Império Romano” (VIEIRA, 2013, p. 73-74), o segundo, por sua vez, foi marcado pela “[...] consolidação do feudalismo, do surgimento das *civitates* (cidades) e do comércio, bem como da reconstrução teórica que gestará as bases da modernidade e do surgimento do Estado.” (VIEIRA, 2013, p. 74).

Em outras palavras, o que atualmente se denomina “modernidade” é construído, dentre outros aspectos, com base nas experiências vivenciadas durante o período medieval (VIEIRA, 2013). Contudo, entende-se que é importante elucidar que embora o “medieval” e o “moderno” possuam continuidade cronológica, eles possuem descontinuidade jurídica e política, isso porque o período medieval “[...] se caracteriza por um poder político não consumado” (VIEIRA, 2013, p. 73) devido à ausência de um projeto totalizante, isto é, o medieval, assim como as civilizações greco-romanas da antiguidade, desconheceu a “[...] existência de um ente ou poder superior, acima de todos, inclusive da Sociedade, denominado Estado.” (VIEIRA, 2013, p. 72).

Com o declínio do feudalismo marcando o fim do período compreendido como medieval e o surgimento da modernidade, a ideia de cidadania passa a adquirir novos fundamentos filosóficos, entre os quais o de que é possível se destacar a tradição conhecida como “contratualista”, a qual é defendida por autores como o francês Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), que estabelece a ideia de um “contrato” firmado entre os cidadãos e o Estado

(BOTELHO, SCHWARCZ, 2012).

Nas palavras de Liszt Vieira (2005), a construção da cidadania moderna teve de enfrentar três grandes problemas que a diferenciam do modelo adotado na antiguidade. O primeiro deles, que contribuiu para a diferenciação entre as concepções moderna e antiga de cidadania, é o surgimento do Estado com uma população muito mais expressiva quantitativamente do que as civilizações da antiguidade. Referido autor apresenta também que concomitantemente a isso ocorreu “[...] a separação das instituições políticas e da sociedade civil no interior de territórios mais vastos” (VIEIRA, 2005, p. 28).

Como segundo problema, o autor apresenta o regime de governo, isso porque

O ideal republicano retomado pelo Renascimento é inseparável da isonomia e da igualdade. Ele só se realiza em governos democráticos ou em governos mistos, onde existe um certo arranjo entre aristocracia e a democracia, como ocorreu nas cidades gregas e romanas. Ora, o ideal republicano da modernidade foi retomado em meio a sociedades que, em sua maioria, possuíam governos monárquicos e aristocráticos (VIEIRA, 2005, p. 28).

Por fim, o terceiro problema defendido pelo autor se deu pelo fato de que as sociedades pagã, politeístas e escravagistas da antiguidade nunca inscreveram o Homem no direito, isto é, para as civilizações da antiguidade, os direitos humanos eram inexistentes (VIEIRA, 2005).

Darcísio Corrêa (2002, p. 212) parece se manifestar no mesmo sentido ao afirmar que a cidadania moderna surge como incompatível ao feudalismo “[...] por este não ter padrão comum nem direitos compartilhados por todos”.

O referido autor destaca, ainda, que a origem da moderna noção de cidadania está intimamente ligada à noção de direitos humanos e isso se evidencia dentre outros aspectos pelo fato de se falar em “direitos de cidadania” (CORRÊA, 2002).

Nesse sentido, cumpre destacar o pensamento de Thomas Humphrey Marshall (1967) de que a cidadania se trata de um “*status*” concedido a todos os membros integrais de uma comunidade, sendo que seus detentores possuem igualdade nos direitos e obrigações pertinentes ao próprio

“*status*”. Segundo o autor, para fins didáticos, é possível dividir o conceito moderno de cidadania em três elementos, a saber: o civil, o político e o social.

Ainda de acordo com Marshall (1967), por elemento civil deve-se entender o composto dos direitos necessários ao exercício da liberdade individual; por elemento político, deve-se “[...] entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo.” (MARSHALL, 1967, p. 63); e, por elemento social, deve-se entender tudo aquilo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança até o direito de “[...] participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.” (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Segundo Botelho e Schwarcz (2012), com o avançar da modernidade, o conceito e a prática social da cidadania passaram a ser incorporados definitivamente ao vocabulário e à experiência política cotidiana. Diante de tal apontamento, entende-se como necessário destacar o posicionamento de Liszt Vieira (2005) de que em relação ao modelo de cidadania aplicado nas civilizações da antiguidade a cidadania moderna sofreu uma dupla transformação, isso porque, ao mesmo tempo que “por baixo” ela foi ampliada e estendida ao conjunto de membros de uma mesma sociedade, “por cima” ela se estreitou, pois transferiu a decisão política para representantes eleitos.

Em outras palavras, enquanto que antigamente o “status”, ou exercício, de cidadania era restrito a poucos, hoje abrange um número muito maior de membros da sociedade; enquanto que antigamente o exercício da cidadania se dava de modo direto pelos cidadãos e possibilitava a construção coletiva da decisão política, hoje, em sua maioria, ela ocorre de certo modo indiretamente, pois o seu exercício acaba sendo limitado a eleger representantes que decidirão em nome dos membros da sociedade.

Nesse sentido, Vieira (2013, p.100) apresenta que no projeto moderno “[...] aquele cidadão antigo que incorporava a própria existência da *civitas* não possui mais espaço”, isso porque dentro do projeto moderno aos indivíduos resta somente a participação na esfera privada dentro de um espaço

comumente denominado Sociedade Civil, o qual não representa a concepção de Sociedade presente na antiguidade.

Em outras palavras, as autonomias políticas e jurídicas foram extraídas da Sociedade e sua participação foi restringida aos limites estabelecidos pelo Estado, o que, por sua vez, possibilita compreender que dentro da construção moderna “[...] a participação direta e efetiva da cidadania desaparece e é substituída pelo exercício da cidadania representada.” (VIEIRA, 2013, p. 100).

Ainda a respeito da cidadania, entende-se como necessário destacar que embora ela muitas vezes seja apresentada como sinônimo de democracia, ambas são categorias teóricas com significações e aplicações distintas.

Diante disso, a fim de delinear, ou ao menos esclarecer alguns dos principais aspectos que as diferenciam, no item seguinte serão apresentados, em um primeiro momento, alguns dos fundamentos teóricos, históricos e jurídicos que envolvem a democracia; depois, em um segundo momento, analisar-se-á uma nova teoria/aplicação da cidadania que tem sido defendida por diversos autores, a qual permite uma maior participação da sociedade nos assuntos de seu interesse, ou seja, a teoria/aplicação denominada cidadania participativa.

2.3 CIDADANIA PARTICIPATIVA E DEMOCRACIA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS, HISTÓRICOS E JURÍDICOS

No item anterior, foi tratado com mais profundidade sobre a cidadania. Neste, por sua vez, pretende-se, inicialmente, tratar um pouco sobre o processo histórico do conceito de democracia para, posteriormente, correlacioná-lo com o que atualmente se denomina cidadania participativa.

Conforme dito anteriormente, diversos autores que tratam/estudam sobre a cidadania tratam/estudam também sobre a democracia, o que pode ocorrer tanto pelo fato de que ambas as categorias possuem forte relação, quanto pela sua conceituação, como também pelo fato de que, embora com significados distintos, ao longo dos anos, as duas percorreram um caminho semelhante de constantes construções, desconstruções e reformulações de

seus significados e de suas aplicações.

Acerca de tal apontamento, entende-se como necessário salientar o entendimento de Joaquim Herrera Flores (2009, p. 195) de que a democracia deve consistir em

[...] um processo de constante construção de um 'espaço público de empoderamento', onde possa surgir uma variedade de diferentes experiências e onde sobressaiam a mutabilidade e as possibilidades de modificação e transformação.

Nesse sentido, faz-se mister destacar que alguns autores, ao tratarem sobre a democracia e sua construção histórica, apresentam diferentes nomenclaturas para as suas diferentes aplicações ao longo dos anos, tais como democracia direta, democracia indireta/representativa, democracia semidireta, democracia participativa, entre outras (BONAVIDES, 2010; BONAVIDES, 2008; VIEIRA, 2013; AIETA, 2009; ABBAGNANO, 2012).

Diante de tais premissas, ao iniciar a análise acerca desta categoria, entende-se como necessário relembrar um conhecimento quase que notório de que, segundo a etimologia, a palavra “Democracia” é oriunda do grego e é formada pelos substantivos “*demos*”, que significa povo, e “*krátos*”, que significa poder. Ela pode ser compreendida como sendo o “governo do povo” (ABBAGNANO, 2012; AIETA, 2009).

Conforme destacam alguns autores, em sua primeira formulação e aplicação na Grécia antiga, a democracia possibilitava a participação direta dos indivíduos considerados cidadãos pelo governo, de modo que eles, ao se reunirem nas praças públicas da cidade (*Ágoras*), deliberavam sobre os assuntos importantes para a *pólis* (cidades-estados gregas) (ABBAGNANO, 2012; AIETA, 2009).

Adrian Sgarbi, em sua obra “O Referendo” (1999), afirma que esse modelo de democracia direta experimentado pelas civilizações antigas é marcado por três características principais: a *instantaneidade*, a *immediatez* e a *exaustividade*.

A primeira delas, *instantaneidade*, nas palavras do autor, evidencia-se pelo fato de que “[...] as manifestações volitivas se dão de modo efêmero, num único e só ato [...]” (Sgarbi, 1999, p. 85); já a segunda, *immediatez*, pelo fato de que ocorrem sem a intermediação e, por fim, a terceira, *exaustividade*,

“[...] porque são tomadas, pelos próprios cidadãos, todas as decisões de interesse da cidade (= *pólis* na Grécia; *civitas* em Roma; = Estados na contemporaneidade)” (SGARBI, 1999, p. 85, grifos do autor).

Todavia, entende-se como necessário destacar que embora a participação daqueles que eram considerados cidadãos fosse direta, conforme já mencionado no item anterior, o conceito de cidadania era muito restrito à época, pois “[...] eram considerados cidadãos apenas os homens adultos (com mais de 18 anos de idade) nascidos de pais e mães atenienses” (FUNARI, 2015, p. 36), ou seja, estavam excluídos(as) dessa “participação” as mulheres, os estrangeiros e os escravos.

Do mesmo modo, assim como o supracitado autor, Comparato (2006, p. 194, grifo do autor) salienta que

A soberania democrática ateniense não dizia respeito a toda a população, mas sim unicamente à minoria dos cidadãos ativos, que podiam votar e exercer cargos públicos; o que, segundo estimativas concordantes, representava entre 10 e 15% dos adultos. Do total de habitantes de Atenas, os escravos formavam cerca de um terço, sendo que nem as mulheres e nem os estrangeiros (*metecos*) tinham direitos públicos.

O referido autor ressalta, ainda, que embora apenas uma minoria da população detinha o “status” de cidadania e podia exercer a soberania, o exercício dessa cidadania se dava de forma muito mais ampla que aquele exercido nos tempos modernos, não se limitando aos assuntos referentes ao bem comum da *pólis*, mas se estendendo também a outros assuntos que normalmente seriam de “[...] competência exclusiva dos agentes governamentais (*arkhai, arkhontes*)” (COMPARATO, 2006, p. 194-195).

Do mesmo modo, assim como Comparato, Guarinello (2012, p. 40) destaca que embora a democracia ateniense nunca tenha sido totalmente incluyente, não há como negar que ela “[...] representou uma experiência notável de participação direta no poder de todas as camadas sociais, independentemente da riqueza ou posição social”.

Outro ponto que merece ser elucidado é que na Grécia antiga os cidadãos possuíam três direitos essenciais: “liberdade individual, igualdade com relação aos outros cidadãos perante a lei e direito de falar na assembleia

[*Eclésia*]” (FUNARI, 2015, p. 36).

Ao tratar dessa participação dos cidadãos gregos nessas assembleias, Funari (2015, p. 36, grifo do autor) destaca que

A Eclésia reunia-se ordinariamente dez vezes por ano, mas para cada uma destas havia mais três encontros extraordinários. As sessões começavam ao raiar do sol e terminavam ao final do dia. Qualquer cidadão ateniense tinha o direito de pedir a palavra e ser ouvido. As proposições da Eclésia eram enviadas ao conselho (*Bulé*), onde eram comentadas e emendadas, retornando então para serem aprovadas na assembleia. A votação que concluía cada assunto dava-se levantando-se o braço. Embora todos os cidadãos tivessem o poder da palavra na assembleia, na prática, eram os líderes a falar, pois o povo soberano se reduzia de fato a uma minoria de cidadãos que tinham possibilidade de assistir regularmente às sessões, dirigidos por alguns homens mais influentes.

Por fim, ainda no que se refere ao exercício da cidadania na democracia grega da antiguidade, cumpre salientar que ao mesmo tempo que o “status” de cidadania possibilitava uma ampla liberdade política aos seus possuidores, comportava também sérios deveres, isto é, em outras palavras, de modo geral, aqueles que mesmo possuindo o “status” de cidadania se abstinham sistematicamente de comparecer ou de votar nas reuniões da “*Ekklesia*” eram vistos com maus olhos pela sociedade, sendo, portanto, qualificados como “*idiotai*”, ou seja, indivíduos que se preocupavam unicamente com assuntos do seu interesse particular (COMPARATO, 2006).

Embora muitos autores ao analisarem a democracia da antiguidade façam menção apenas ao modelo e à experiência democrática vivenciada pelos gregos, é importante ressaltar que a civilização romana da antiguidade também possibilitava uma direta e ampla participação daqueles que eram considerados cidadãos, por isso merece também ser analisada (VIEIRA, 2013; DALLARI, 2009; PILATI, 2012).

Segundo destaca José Isaac Pilati em sua obra “*Propriedade e Função Social na Pós-Modernidade*” (2012, p. 4), Roma “[...] nasce com um direito público forte, de instituições políticas participativas, que lhe projetavam o porvir”, isto é, na estrutura da civilização romana, o coletivo não pertencia a Roma, mas sim aos próprios romanos, e é “[...] em torno desse eixo fundamental que se erigem a democracia direta, a disciplina dos bens em

regime de corporação e o respectivo exercício dos direitos” (PILATI, 2012, p. 4).

O referido autor destaca também que na civilização romana da antiguidade os cidadãos possuíam diferentes espaços de participação na gestão do governo, entre os quais é possível destacar o Tribuno da Plebe que, para o povo romano, possuía importância semelhante à atual magistratura e tinha como um de seus principais objetivos “[...] a afirmação dos interesses do povo e daquilo que lhes parecia (como porta-vozes) *justo e oportuno*” (PILATI, 2012, p. 80).

Nesse sentido, é importante salientar que mesmo possibilitando a participação direta dos cidadãos, assim como na Grécia antiga, essa participação se resumia a uma pequena parcela da população (DALLARI, 2009; VIEIRA, 2013). Todavia, ressalta-se que mesmo com as contradições e limitações existentes, conforme já mencionado, essa participação se dava de forma ampla e concreta, isso porque tanto Roma como Grécia desconheciam a ideia de representação surgida na Modernidade (DALLARI, 2009; VIEIRA, 2013).

Diante do exposto até o presente momento, cumpre salientar que embora em sua origem a democracia tenha possibilitado a participação direta dos cidadãos, ao longo dos anos, com o constante crescimento demográfico das cidades e com o aumento da complexidade social, surgiram novos modelos de democracia, de acordo com cada momento histórico e realidades sociais vivenciadas pelas diferentes sociedades, modelos dentre os quais, conforme já mencionado, destacam-se: a democracia direta (já citada), a democracia indireta (também denominada liberal representativa), a democracia semidireta (que será tratada posteriormente no item 1.4) e a democracia participativa (VIEIRA, 2013; AIETA, 2009; BONAVIDES, 2010; BONAVIDES, 2008).

Segundo Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002), os últimos anos, mais precisamente a partir do século XX, foram marcados por intensos debates acerca da desejabilidade ou não da adoção da democracia como forma de governo pelos Estados, e mesmo o resultado tendo sido a favor da democracia, é importante destacar que o modelo adotado, de democracia

liberal representativa, "[...] implicou em uma restrição das formas de participação e soberania, ampliadas em favor de um consenso em torno do procedimento eleitoral para formação de governos" (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 39-40).

Em outras palavras, segundo os supracitados autores, mesmo que tais debates tenham resultado em uma vitória em favor da adoção da democracia como forma de governo pelos Estados, o modelo que se tornou hegemônico tem como base o critério da representação na qual os cidadãos elegem representantes para decidirem em seu nome sobre os assuntos de interesse da sociedade.

Diante de tal apontamento, como ponto de partida da análise desse modelo de democracia ora aduzido, entende-se como necessário compreender a relação entre representantes e representados presente nesse modelo. Para tal feito, utilizar-se-ão os estudos de Enrique Dussel (2007) sobre o tema.

O referido autor, ao tratar dessa relação, utiliza duas expressões para reproduzir o caminho percorrido pela soberania exercida pelos governantes eleitos pela sociedade, bem como apresenta que enquanto a primeira, denominada *potentia*, tratar-se-ia do poder originário e intrínseco da sociedade enquanto última instância de soberania, a segunda, denominada *potestas*, seria o exercício desse poder pelos representantes eleitos (DUSSEL, 2007).

Dussel (2007) destaca, ainda, que a *potestas* pode se manifestar tanto de forma positiva como negativa, sendo que enquanto em sua forma positiva ela se evidencia como um fortalecimento da *potentia*, de modo que os representantes buscam satisfazer as necessidades daqueles que os elegeram. Em sua manifestação negativa, ela acaba se configurando como aquilo que o autor denomina "fetichização do poder", isto é, o governante que foi eleito para representar os interesses da sociedade se corrompe e passa a utilizar o poder que recebeu para satisfazer seus próprios "desejos" individuais, e no exato momento em que isso ocorre, segundo o autor, ocorre também uma inversão dos pressupostos de legitimidade do poder político em que "[...] o fundado aparece como fundamento e o fundamento como fundado" (DUSSEL, 2007, p. 45).

Ainda nesse sentido, Comparato (2006, p. 197), ao realizar um comparativo entre o modelo de democracia adotado na modernidade (que é, se não totalmente, mas em sua maioria, representativo) e o modelo de democracia adotado na antiguidade, destaca que a democracia moderna representa uma completa inversão funcional, pois o modelo de representação adotado apresenta-se como um claro impedimento para o exercício soberano do poder do povo, ou seja, o modelo de representação "[...] serviu para encobrir, sob a aparência democrática, a consolidação do sistema oligárquico, ou seja, o regime da soberania dos ricos".

O referido autor complementa dizendo que

A concepção moderna de liberdade, longe de ser a participação ativa na vida pública, como sucedia entre os povos antigos, é pura e simplesmente a fruição de franquias privadas. O ideal cívico da modernidade, aliás, é bem essa *idiotia*, como diriam os gregos: a completa absorção de cada cidadão nos assuntos de seu interesse particular (COMPARATO, 2006, p. 201, grifo do autor).

Do mesmo modo, Christianny Diógenes Maia (2012, p. 96) destaca que o modelo de democracia liberal representativa (que se tornou hegemônico ao longo dos anos e que tem sido constantemente apresentado como modelo unívoco de democracia diante da complexidade da realidade social vigente na modernidade) é construído com base em algumas ideias equivocadas, sendo que a principal delas se dá pela errônea compreensão de que "[...] a maior parte da população não teria condições de discutir política e decidir diretamente sobre os destinos do Estado ao qual pertence, portanto, a necessidade de eleger pessoas capazes para tomar tais decisões".

Outro aspecto negativo apresentado pela supracitada autora a respeito desse modelo meramente representativo se dá pelo fato de que ele se construiu por meio de excessivos procedimentos burocráticos em torno dos processos eleitorais, o que, por sua vez, acaba por realocar os membros da sociedade de uma posição de protagonistas a meros espectadores, pois limita sua atuação apenas a elegerem representantes (MAIA, 2012).

Fagundes (2015) destaca que um modelo democrático meramente representativo se trata de uma grande armadilha, pois "[...] legitima todo um sistema que reduz a participação política dos sujeitos, reduz estes ao âmbito

da titularidade democrática ao tempo que o exercício é condicionado apenas ao embate nos cenários eleitorais periódicos” (MACHADO, 2015, p. 502-503).

Nesse sentido, Nunes (2012, p. 43) afirma que

[...] o modelo liberal de democracia representativa acaba criando nos cidadãos uma ilusão de soberania, quando na verdade quem dispõe desta são determinados grupos e indivíduos instituídos na dinâmica estatal, e que tendem a ocultar o monopólio da soberania e conduzir as massas a um conformismo, sendo que nem sempre os interesses e a política do estado são congruentes.

Acerca de tais apontamentos, Santos e Avritzer (2002) frisam que quanto mais se insiste em um modelo democrático de “baixa intensidade” como a democracia liberal representativa, menos se consegue compreender o fato de que a extensão acelerada desse modelo contribuiu para uma enorme degradação das práticas democráticas. Em outras palavras, segundo os autores, a expansão global do modelo de democracia liberal representativa contribuiu para o surgimento de uma grave crise que ficou conhecida como a dupla patologia da participação e da representação, sendo que enquanto a primeira delas, da participação, torna-se manifesta sobretudo por um grande aumento da abstenção dos cidadãos nos processos eleitorais periódicos, a segunda, da representação, por sua vez, evidencia-se pelo fato de “[...] os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 42).

Ainda nesse sentido, no que se refere ao exercício da cidadania, Vieira (2013) destaca que a adoção de modelo de democracia meramente representativo resulta em um processo de despolitização da cidadania, isso porque

[...] retira da Sociedade qualquer iniciativa no âmbito político e jurídico, e lhe deixa apenas um grande vazio, possibilitando-lhe apenas inserir-se nas relações privadas. Desse modo, o sujeito individual não se vê como membro de uma Sociedade que é a própria essência da cidadania, mas apenas enxerga o seu papel abstrato de cidadão político eleitor. (VIEIRA, 2013, p.117)

Diante de tais premissas, cumpre salientar que, ao mesmo tempo que o modelo de democracia liberal representativa começou a ser apresentado como modelo hegemônico e unívoco de democracia a ser adotado pelos

Estados e que também se foram percebendo suas limitações intrínsecas, novas concepções de democracia, denominadas por alguns autores “alternativas” e “contra-hegemônicas”, começaram a surgir em resposta às “crises/limitações” evidenciadas neste modelo, dentre as quais é possível destacar aquela denominada “Democracia Participativa” (SANTOS; AVRITZER, 2002; VIEIRA, 2013).

Nas palavras de Arturo Peraza⁷ (2007, p. 442-443), a democracia participativa se trata de “[...] um modelo sustentado sobre participação cidadã, na qual os cidadãos e a sociedade civil, enquanto tais influenciam com base na deliberação e na decisão, na direção do Estado⁸”.

Já para Bonavides (2008, p. 33), a democracia participativa pode ser compreendida como um direito constitucional progressivo e vanguardeiro que surgiu com o condão de “[...] repolitizar a legitimidade e reconduzi-las às suas nascentes históricas”, isto é, ela faz do “cidadão-povo a medula de legitimidade de todo o sistema” (Bonavides, 2008, p. 35) e põe um fim na então “intermediação representativa, símbolo de tutela, sujeição e menoridade democrática do cidadão – meio povo, meio súdito” (BONAVIDES, 2008, p. 35).

De forma concomitante aos supracitados autores, Vieira (2013) afirma que esse modelo tem o condão de resgatar a sociedade do limbo ao qual foi deixada pelos teóricos da modernidade, pois possibilita o exercício pleno da cidadania no desenvolvimento de todos os atos participativos, não apenas de forma restrita aos canais oficiais já existentes, mas também por meio da manifestação espontânea da sociedade.

Em outras palavras, segundo o autor, no contexto da democracia participativa, o exercício da cidadania não se restringe a procedimentos formais preestabelecidos para determinar aqueles que possuem legitimidade para tomar decisões dentro do Estado, mas possibilita (ou pelo menos deve possibilitar), outrossim, a reinvenção de espaços de decisão democrática de acordo com a realidade da sociedade (VIEIRA, 2013).

Nesse sentido, cumpre salientar que, segundo Nunes (2012, p. 87),

⁷ Tradução nossa.

⁸ “[...] un modelo sustentado sobre la participación ciudadana, en la cual los ciudadanos y la sociedad civil, en cuanto tales, influyen, con base a la deliberación y la decisión, en la dirección del Estado.” (PERAZA, 2007, p. 442-443).

para que um modelo democrático como esse supramencionado se concretize, primeiramente deve ocorrer uma mudança da consciência do povo que "[...] de um modo de agir e pensar apático e essencialmente consumidor deve passar a enxergar-se e agir como ator social capaz de executar e contribuir para o desenvolvimento político e social".

Diante de tal apontamento, poder-se-ia chegar ao seguinte questionamento: se para que um modelo democrático como a democracia participativa se efetue cabalmente faz-se necessário que primeiramente o povo deixe de agir e pensar apaticamente e passe a se enxergar como verdadeiro protagonista de sua história, então significa dizer que enquanto isso não ocorre o povo não estará preparado para a democracia participativa?

Para responder a esse questionamento entende-se como necessário apresentar o posicionamento de Carole de Pateman (1992, p. 60-61, grifo nosso) de que a democracia participativa

[...] é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou 'treinamento social', precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. [...] **A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. [...] A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo.**

Em outras palavras, segundo a referida autora, mesmo que por meio de uma análise prévia entenda-se que os indivíduos não estejam preparados para participar ativamente e ocuparem seus devidos lugares como protagonistas na construção da sociedade, é por meio da participação que eles aprendem a participar, isto é, quanto mais os cidadãos participarem, mais aptos eles tornarão a fazê-lo.

Diante de tais premissas, é possível perceber que o surgimento da chamada democracia participativa pressupõe consequentemente o surgimento de uma nova concepção de cidadania, a qual é denominada por diversos

autores cidadania participativa.

Segundo Chantal Mouffe (1996), essa nova concepção de cidadania não se trata apenas de uma identidade entre as outras ou de uma identidade dominante que se sobrepõe às outras, tal como ocorre no liberalismo e no republicanismo cívico, respectivamente, mas sim de um princípio articulador que afeta as diferentes posições de sujeitos existentes do agente social, ao passo que possibilita uma “[...] pluralidade de compromissos e respeito pela liberdade individual.” (MOUFFE, 1996, p. 96).

Nesse mesmo sentido, Vieira (2013) aponta que a cidadania participativa tem como parâmetros “[...] a necessidade de resgatar a complexidade e a multiculturalidade da Sociedade, suprimida do paradigma moderno monista/representativo” (VIEIRA, 2013, p. 198) e também “a construção de uma cidadania verdadeiramente participativa e não meramente procedimental, procurando não utilizar os instrumentos da representação nos espaços em que a democracia participativa se desenvolve.” (VIEIRA, 2013, p. 198).

Desse modo, é possível perceber que o modelo participativo se contrapõe ao modelo meramente representativo no que se refere ao exercício da cidadania, pois enquanto o primeiro possibilita uma participação mais ampla e ativa da sociedade por meio da construção de espaços de decisão democrática, o segundo, por sua vez, limita o papel dos cidadãos a elegerem representantes para decidirem em seu nome (VIEIRA, 2013).

Todavia, cumpre salientar que, embora se contraponha à representação, o paradigma participativo não renega a sua existência, mas apenas “[...] lhe retira a exclusividade como locus do exercício da cidadania.” (VIEIRA, 2013, p. 180), ou seja, não há que se falar em sobreposição ou substituição do paradigma participativo, defendido por alguns como pós-moderno, sobre o representativo, defendido também como moderno, mas há que se falar sim de uma coabitação entre eles (VIEIRA, 2013).

Nunes (2012) fala que o modelo participativo não deve ter por objetivo renegar todos os princípios que foram construídos e adotados no modelo hegemônico de democracia liberal, mas deve sim articular todos eles a uma concepção contra hegemônica mais abrangente que vise alcançar um

modelo híbrido entre participação e representação. Em outras palavras, deve buscar novos critérios de representação política que não sejam adstritos apenas ao aspecto quantitativo do voto, mas que possibilitem também uma articulação desse com o aspecto qualitativo de práticas sociais (NUNES, 2012).

Acerca de tal necessidade de alcançar um modelo híbrido de democracia, entende-se como necessário destacar que a atual Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada no ano de 1988 (CRFB/1988), representou um "divisor de águas" entre o "paradigma representativo" e o "paradigma participativo", pois consagrou, "[...] além da soberania representativa (aos moldes da matriz liberal-burguesa), também a **soberania da Sociedade** (na participação efetiva do povo)." (VIEIRA, 2013, p.198-199, grifo nosso; PILATI, 2015).

Em outras palavras, ao inserir em seu texto a máxima de que todo o poder emana do povo e de que esse o pode exercer, tanto direta como indiretamente, por meio de representantes, a atual constituição brasileira

Sacramentou uma esfera de participação popular soberana, a romper *ipso facto* com o primado absoluto da lei representativa; abriu espaço para que outras formas de produção do Direito possam atuar em dimensão diferente da tradicional moderna, no plano da Sociedade: a participação direta em leis, em processos administrativos e judiciais, em outros atos, seja por audiência pública e consulta pública, seja por outros instrumentos de participação (PILATI, 2015, p. 24-25, grifos do autor).

Nesse sentido, diante de tais apontamentos, dada a relevância apresentada pelos supracitados autores da atual constituição brasileira para a análise da cidadania e da democracia, o presente estudo buscará contextualizar, ao menos que sucintamente, o momento histórico vivenciado pelo Brasil, o qual culminou em sua promulgação, bem como apresentar de que forma a democracia e a cidadania são aplicadas na sua vigência.

2.4 CIDADANIA E DEMOCRACIA DO BRASIL: UMA BREVE ANÁLISE ACERCA DOS PERCURSOS HISTÓRICOS E APLICAÇÕES DA DEMOCRACIA E DA CIDADANIA NO PAÍS

Conforme dito anteriormente, considerando a relevância apresentada da atual Constituição brasileira para a análise da cidadania e da democracia, o presente estudo se propõe a estudar o processo vivenciado pelo Brasil, que culminou na promulgação da referida constituição, e também apresentar de que forma a democracia e a cidadania são aplicadas na sua vigência. Para tanto, visando atingir o objetivo proposto, entende-se como necessário, primeiramente, compreender um pouco da história do País até o “clímax” que culminou na promulgação da atual constituição brasileira.

Cumprе salientar, contudo, que o objetivo deste trabalho não é realizar um completo resgate histórico do Brasil apresentando minuciosamente todos os momentos e as experiências vivenciados pelo País ao longo dos anos, mas apenas tracejar de maneira sucinta essa trajetória até o momento que se pretende analisar.

Como já é sabido, durante os três primeiros séculos após o seu “descobrimento”⁹, o Brasil foi colônia de Portugal, situação essa que só viria a mudar a partir de 7 setembro de 1822, quando o então príncipe regente, Dom Pedro I, às margens do rio Ipiranga, em São Paulo, declarou a independência do país (FAUSTO, 2010; VIEIRA, 2010).

José Murilo de Carvalho (2012), ao analisar o papel do povo na independência, destaca que se este não foi um mero espectador, foi tampouco importante ou decisivo, de modo que nas capitais provinciais mais distantes a notícia da independência acabou chegando com meses de atraso¹⁰.

Outro ponto que merece ser destacado é que após ter declarada a

⁹ É importante destacar que embora, de modo geral, a história do Brasil seja contada a partir do seu “descobrimento” e de sua “colonização” (pelos portugueses), antes mesmo da chegada dos portugueses já havia habitantes nestas terras (índios). Desse modo, entende-se que embora tais terras representassem um “novo mundo” aos portugueses, falar em “descobrimento” ou “nascimento” do Brasil apenas a partir dessa data representa um grande equívoco, uma vez que pode levar ao entendimento errôneo de que não havia presença humana antes da chegada dos portugueses (FAUSTO, 2010).

¹⁰ Assim, conforme destaca Carvalho (2012, p. 28), “[...] se não se dizer que a independência se fez à revelia do povo, também não seria correto afirmar que ela foi fruto de uma luta popular pela liberdade”.

sua independência de Portugal, o Brasil deixou de ser colônia e passou a ser uma monarquia, e a constituição que regeu o País durante todo esse período (até o fim da monarquia), outorgada em 1824, além de combinar ideias de constituições europeias – da constituição francesa (de 1791) e da espanhola (de 1812) –, estabeleceu quatro poderes de Estado, isto é, além dos três tradicionais (Executivo, Legislativo e Judiciário), também o chamado poder Moderador, que era privativo do imperador e que tinha como principal atribuição, segundo Carvalho (2012, p. 29), “[...] a livre nomeação dos ministros de Estado, independentemente da opinião do legislativo”.

Nas palavras do supracitado autor, a situação na qual se estruturava a monarquia brasileira divergia do modelo inglês e poderia ser compreendida como uma monarquia presidencial (CARVALHO, 2012).

Ainda nesse sentido, o referido autor afirma que mesmo tendo declarado a sua independência, o Brasil acabou herdando uma tradição cívica pouco encorajadora, isso porque os três séculos de colonização dos portugueses acabaram deixando “[...] uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista” (CARVALHO, 2012, p. 18), ou seja, “à época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira.” (CARVALHO, 2012, p. 18).

De forma concomitante ao supracitado autor, Botelho e Schwarcz (2012) apresentam que no contexto no qual o Brasil se tornou “independente”, a população, além de não se encontrar mobilizada por um sentido de nacionalidade, permanecia, em sua maioria, excluída do gozo dos direitos civis e políticos.

Botelho e Schwarcz (2012) destacam também que o fato de a Monarquia brasileira estar cercada por repúblicas por todos os lados acabou contribuindo para o surgimento de uma certa crise de identidade social da população, que buscava compreender qual papel deveria ocupar, isto é, se como “súdito” ou como “soberano”.

Os referidos autores destacam, ainda, que tal situação de crise de identidade apenas começou a mudar com a passagem da Monarquia para a República, em 1889, quando se deu início a um longo processo de “[...] incutir e

cultivar sentimentos de pertencimento e de identidade nacionais entre os brasileiros, que deixavam de ser súditos do imperador e se tornavam formalmente cidadãos.” (BOTELHO; SCHWARCZ, 2012).

Nesse sentido, cumpre salientar que diversos foram os fatores que contribuíram para essa passagem/transição da Monarquia para república, dentre os quais é possível destacar a abolição da escravidão (que fez com que os escravocratas – principal base de sustentação do império – deixassem de apoiar a monarquia), a entrada no país de numerosos imigrantes, a Guerra do Paraguai (que acabou despertando a consciência política e o interesse pelo poder na tropa¹¹), a expansão cafeeira como um aspecto da nova economia, o processo de modernização e industrialização urbana, e, é claro, o movimento republicano iniciado na década de 1870 (VIEIRA, 2010; IGLÉSIAS, 1985; FAUSTO, 2009).

Contudo, embora diversos tenham sido os fatores que contribuíram para essa transição da Monarquia para a República, cumpre salientar que o que realmente impulsionou esse processo foi o crescente e decisivo apoio dos militares, que os levou, no 15 de novembro de 1889, por meio de um “golpe¹²” (conforme destacam alguns autores), a destituir do poder Dom Pedro II¹³ (feito esse realizado sem nenhuma resistência¹⁴) e proclamarem a república (VIEIRA, 2010; FAUSTO, 2009; FAUSTO, 2010; CARVALHO, 2012; SCHWARCZ; STARLING, 2015; IGLÉSIAS, 1985; BASBAUM, 1986).

¹¹ Segundo destaca Francisco Iglésias (1985), até esse momento, o Brasil não possuía um exército próprio, sendo este formado às pressas para o embate (como que de improviso), isso porque o imperador (à época D. Pedro II) possuía um real preconceito antimilitar, que também se aplicava à igreja, de modo que o imperador, conforme destaca o autor, “[...] achava melhor o soldado ser engenheiro ou construtor de estradas, como o padre ser professor de escola.” (IGLÉSIAS, 1985, p. 156). O referido autor destaca, ainda, que a partir desse acontecimento o “militar” passa a surgir como um novo segmento social, e seu despreço pela ordem estabelecida à época foi um elemento de grande importância para que eles [os militares] tivessem uma fácil adesão à ideia de República (IGLÉSIAS, 1985).

¹² Reginaldo de Souza Vieira (2010, p. 69) destaca que “[...] a atitude golpista do exército (forças armadas) e a sua dificuldade em respeitar o ordenamento constitucional serão sentidas em todo o decorrer no século seguinte, já dentro do regime republicano”.

¹³ Conforme destaca Leônicio Basbaum (1986, p. 276), se a atitude de derrubada do império é atribuída de modo especial ao exército, faz-se necessário também apontar que essa não se deu por um ideal político, mas sim apenas como uma forma de desafrontar supostas ofensas sofridas. Em outras palavras, segundo o referido autor, “[...] o exército não era republicano nem na sua base, (os soldados), nem na oficialidade, embora existissem no seio dele muitos republicanos. Assim, embora possa parecer estranho, a República foi proclamada em nosso país por um exército não republicano”.

¹⁴ Acerca desse fato, Boris Fausto (2009, p. 140) elucida que a “[...] passagem do Império para a República foi quase um passeio”.

Diante de tais apontamentos, faz-se mister destacar que a derrubada da Monarquia e a proclamação da república foram realizadas sem a efetiva participação do povo, e que ele, além de não participar, observava sem entender o que estava acontecendo, julgando se tratar apenas de uma parada militar (CARVALHO, 2012). Nas palavras de José Murilo de Carvalho (2012, p. 81):

A participação popular foi menor do que na proclamação da independência. Não houve grande movimentação popular nem a favor da República, nem em defesa na Monarquia. Era como se o povo visse os acontecimentos como algo alheio a seus interesses.

Nesse sentido, cumpre salientar que embora não tenha havido uma efetiva participação do povo no processo de derrubada da Monarquia e proclamação da república, havia diversos grupos unidos por esse objetivo, que após a sua concretização passaram a disputar o poder entre si pelo fato de possuírem interesses distintos e divergirem em suas concepções de como a República deveria ser organizada e estruturada (FAUSTO, 2009; FAUSTO, 2010).

Todavia, mesmo havendo divergência entre diversos grupos de como a República deveria ser organizada, houve um grupo em especial, formado por representantes políticos da classe dominante das principais províncias da época (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) que se manteve no poder na maior parte desse primeiro período republicano do Brasil (que vigeu de 1889 até 1930) – situação que levou muitos autores a denominarem esse período de diversas formas¹⁵, como “República Oligárquica”, “República dos Coronéis”¹⁶ e República do Café com Leite – e

¹⁵ Segundo Fausto (2010), o primeiro passo a ser dado para compreender melhor esse período consistiria em avaliar se essas diferentes nomenclaturas são ou não adequadas. Assim, ao analisar a expressão “República Oligárquica”, por exemplo, o referido autor começa apresentando o significado de oligarquia e destaca que se trata de uma palavra grega que significa “[...] governo de poucas pessoas, pertencentes a uma mesma classe ou família.” (FAUSTO, 2010, p. 261). Desse modo, diante de tal definição, ao considerar que de fato o poder esteve durante boa parte do tempo, nesse período, restrito a um grupo reduzido de políticos de cada estado, é possível compreender que essa expressão pode ser considerada adequada para caracterizar esse momento da história do Brasil (FAUSTO, 2010).

¹⁶ No que se refere a esta segunda expressão, “República dos Coronéis”, cumpre salientar que ela pode levar a interpretações equivocadas, isso porque, se de um lado esse período realmente foi marcado fortemente pela presença de um fenômeno denominado coronelismo – que é uma variante de uma outra relação sociopolítica denominada clientelismo, que segundo

que defendia a ideia de que a República federativa deveria assegurar um grau considerável de autonomia para as unidades regionais (FAUSTO, 2010; CARVALHO, 2012; VIEIRA, 2010).

Diante do que foi apresentado, faz-se mister destacar que embora o movimento republicano de modo geral tenha tido como uma de suas principais bandeiras a descentralização do poder e a ampliação da autonomia das unidades regionais (à época denominadas províncias), com o advento da República houve uma grande confusão entre o que se entendia por autonomia local/regional com o próprio significado de soberania (VIEIRA, 2010; MEIRA, 1975), isto é, em outras palavras:

A febre federalista, levada a extremos, influiu na formação das entidades políticas, que em vez de serem nacionais eram estaduais, poderosas ou fracas, de acordo com a unidade federativa a que pertencessem. Estados elaboravam constituições com tonalidades mais de confederação do que de federação. **A palavra soberania – em vez de autonomia – era comumente usada.** Pruridos separatistas às vezes alimentavam as ideias de alguns homens públicos estaduais. O centro de equilíbrio político nacional, como bem salienta Afonso Arinos, se deslocou para a zona que era "ao mesmo tempo, centro geográfico, econômico e demográfico do país. Esta zona se constituiu pela união dos dois grandes Estados de Minas e São Paulo". Surgiram então poderosas organizações partidárias naqueles Estados, como o Partido Republicano Mineiro (PRM) e o Partido Republicano Paulista (PRP). Os grandes e poderosos Estados dominavam a política nacional (MEIRA, 1975, grifo nosso).

Outro ponto que merece ser elucidado é que do ponto de vista da representação política esse primeiro período republicano do Brasil (1889-1930) não representou grande mudança, chegando até a ser considerado um retrocesso em alguns aspectos, isso porque muito embora a descentralização defendida pelo movimento republicano tenha tido por objetivo aproximar o governo da população por meio de processos eleitorais, na prática, ela acabou favorecendo, sobretudo, uma aproximação deste com as elites locais, o que

destaca Boris Fausto (2010, p. 263) “[...] resultava da desigualdade social, da impossibilidade de os cidadãos efetivarem seus direitos, da precariedade ou inexistência de serviços assistenciais do Estado, da inexistência de uma carreira no serviço público”, o que em outras palavras tornava os cidadãos de certo modo reféns (necessitados) da assistência dos coronéis –, seria errôneo afirmar que a República “pertenceu” aos “coronéis”, isso porque por mais que estes tivessem grande poder, por exemplo, no que se refere à via eleitoral – para controlar os votantes dentro de sua área de influência –, eles dependiam muitas vezes de outras instâncias para a manutenção desse poder (FAUSTO, 2010; CARVALHO, 2012).

por sua vez contribuiu para o fortalecimento/formação de oligarquias estaduais e possibilitou que os estados de maior poder à época (São Paulo e Minas Gerais) se mantivessem no controle da política nacional na maior parte do tempo até 1930, fato esse que, conforme já mencionado, levou o período a ser denominado “República do Café com Leite” (CARVALHO, 2012; VIEIRA, 2010).

Entre os anos de 1926 e 1930, o Brasil estava sendo governado pelo paulista Washington Luís. De acordo com a então política do Café com Leite, o próximo candidato a ocupar a presidência do País deveria ser mineiro. Contudo, o presidente acabou manifestando apoio a outro paulista, Júlio Prestes, fato que desagradou profundamente os mineiros e que levou o governador do estado de Minas Gerais (à época Antônio Carlos), juntamente com o governador da Paraíba (João Pessoa), a apoiar a candidatura presidencial do governador do estado do Rio Grande do Sul, à época Getúlio Vargas (FAUSTO, 2010; CARVALHO, 2012; SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Porém, mesmo com o forte apoio desses três estados, com toda a preciosa ajuda da máquina governamental e da fraude eleitoral, as eleições apontaram Júlio Prestes como vencedor das eleições, gerando, assim, uma revolta ainda maior naqueles que já estavam descontentes com o predomínio no poder dos “poderosos do café” (paulistas), o que desencadeou na chamada “Revolução de 1930”, que destituiu do poder o presidente Washington Luís e instituiu Getúlio Vargas, dando início, assim, à chamada “Era Vargas” (CARVALHO, 2012; FAUSTO, 2010; VIEIRA, 2010; SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Cumprе salientar que muito embora Vargas tenha assumido o poder com a promessa de que seu governo seria provisório, assim que iniciou seu governo, começou a tomar medidas para aumentar seus poderes, as quais o levaram a permanecer no poder por quinze anos consecutivos (1930-1945) (FAUSTO, 2010; CARVALHO, 2012). Diante disso, diversos autores, para facilitar a análise e a compreensão desse período, subdividem-no em três fases: a) Governo Provisório (1930-1934), b) Governo Constitucional (1934-1937), c) Estado Novo (1937-1945) (FAUSTO, 2010; CARVALHO, 2012; VIEIRA, 2010; SCHWARCZ; STARLING, 2015).

No que se refere ao primeiro momento do governo de Vargas (1930-

1934), “Governo Provisório”, é salutar destacar alguns pontos: a) em suas primeiras medidas de governo, Vargas dissolveu todos os órgãos do poder Legislativo, suspendeu a Constituição Republicana de 1891 sob a promessa de que em breve convocaria a assembleia Constituinte para a elaboração de uma nova constituição e substituiu os governadores de estado por interventores militares/federais (sobretudo os tenentes, fato que desagradou grupos oligárquicos que o ajudaram a chegar ao poder); b) entre os principais momentos importantes desse período estão a Revolução Paulista de 1932 (que apresentava como principal motivo de revolta o fato de Vargas estar demorando para convocar novas eleições e elaborar uma nova constituição ao Brasil) e a promulgação da Constituição de 1934, que introduziu o voto secreto, criou a Justiça Eleitoral, eliminou o cargo de vice-presidente, concedeu às mulheres o direito ao voto e estabeleceu que a primeira eleição presidencial seria realizada pela Assembleia Constituinte convocada pelo presidente, cujo eleito (que no caso foi Vargas) exerceria o mandato até 3 de maio de 1938, quando então seriam realizadas novas eleições, dessa vez abertas à sociedade (SCHWARCZ; STARLING, 2015; FAUSTO, 2010; VIEIRA, 2010; CARVALHO, 2012).

No que se refere ao segundo momento do governo de Vargas (1934-1937), denominado “Governo Constitucional”, é possível destacar como principais acontecimentos a “Revolta Comunista¹⁷” (também denominada Revolta Vermelha /Intentona Comunista), liderada pelo Líder da Aliança Nacional Libertadora – ANL¹⁸ (aliancistas), Luís Carlos Prestes, e o aumento expressivo do movimento integralista, Ação Integralista Brasileira – AIB¹⁹

¹⁷ Revolta essa que foi combatida e reprimida rapidamente e com muita violência pelas forças fiéis a Vargas (FAUSTO, 2010).

¹⁸ Segundo destaca Boris Fausto (2010), muito embora o programa básico da ANL tivesse conteúdo nacionalista, é importante salientar que nenhum de seus cinco itens – “[...] suspensão definitiva do pagamento da dívida externa; a nacionalização das empresas estrangeiras; a reforma agrária; a garantia das liberdades populares; e a constituição de um governo popular, do qual poderia participar ‘qualquer pessoa na medida da eficiência de sua colaboração’”(FAUSTO, 2010, p. 359) – tratava diretamente dos problemas operários.

¹⁹ Conforme destaca Boris Fausto (2009, p. 194), do ponto de vista das relações entre a sociedade e o Estado, o movimento integralista (fundado no ano de 1932 por Plínio Salgado e outros intelectuais da época) “negava a pluralidade dos partidos políticos e a representação individual dos cidadãos” e defendia que o Estado deveria ser “constituído pelo chefe da nação, abrigando em seu interior órgãos representativos das profissões e entidades culturais”. O referido autor destaca, ainda, que a AIB “identificava como seus inimigos o liberalismo, o socialismo e o capitalismo financeiro internacional, em mãos dos judeus” e combatia

(FAUSTO, 2009; FAUSTO, 2010; VIEIRA, 2010; CARVALHO, 2012; SCHWARCZ; STARLING, 2015).

À medida que o mandato constitucional de Vargas se aproximava do fim, enquanto muitos já se preparavam para a campanha presidencial que se seguiria, Vargas, juntamente com alguns setores que o apoiavam, articulava algum meio de suspender as eleições e se manter no poder. O meio utilizado foi a publicização da existência de um plano falso, denominado “Plano Cohen”, que teria por objetivo a derrubada do governo pelos comunistas e o assassinato de diversos políticos brasileiros (FAUSTO, 2009; FAUSTO, 2010; CARVALHO, 2012; SCHWARCZ; STARLING, 2015; BASBAUM, 1991).

Assim, utilizando-se do “risco iminente” e das “falsas ameaças”, em 10 de novembro de 1937, Vargas, com apoio dos Militares (e também de outros grupos e setores da sociedade como o AIB), decretou “Estado de Guerra” no País, que o permitiria prender qualquer pessoa independentemente de ordem judicial, fechar o Congresso Nacional e outorgar uma nova Constituição. Deu-se início, então, ao chamado “Estado Novo²⁰” (FAUSTO, 2009; FAUSTO, 2010; VIEIRA, 2010; SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Dentre os principais momentos desse período, é possível destacar a outorga da Constituição de 1937²¹, o ataque do movimento Integralista (AIB)²², a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), o movimento operário, o populismo e o movimento queremista (SCHWARCZ; STARLING, 2015; FAUSTO, 2010; VIEIRA, 2010; CARVALHO, 2012; BASBAUM, 1991).

fortemente o comunismo (FAUSTO, 2009, p. 194-195).

²⁰ Segundo destacam Botelho e Schwarcz (2012, p. 20), nesse período, “[...] o Brasil entra na gramática moderna da cidadania, porém de um modo que também cobraria seu preço”, isso porque “afinal se tratava de uma ditadura que não reconhecia, ou reconhecia limitadamente, direitos civis e políticos”.

²¹ As principais modificações introduzidas por essa nova constituição foram: a) conceder ao Presidente plenos poderes para dissolver o Congresso e expedir decretos-leis; b) extinguir partidos políticos; c) abolir a liberdade de imprensa e instituir a censura prévia; d) determinar que os Estados passassem a ser governados por Interventores; e) instituir a pena de morte; f) prorrogar o mandato presidencial até a realização de um plebiscito (o que nunca ocorreu) (FAUSTO, 2010; SCHWARCZ; STARLING, 2015; VIEIRA, 2010; BASBAUM, 1991).

²² Embora o Movimento Integralista, por intermédio de alguns de seus membros, entre eles Plínio Salgado, tenha manifestado apoio ao Golpe de Vargas para permanecer no poder no ano de 1937, aproximadamente um mês após o golpe, como uma de suas primeiras medidas, decretou a dissolução do AIB, fato que provocou grande revolta nos participantes do movimento e que levou alguns mais radicais a intentarem um confronto armado contra Vargas, situação que acabou resultando na morte de muitos de seus membros e na prisão e exílio de outros (FAUSTO, 2010; CARVALHO, 2012; BASBAUM, 1991).

Conforme destaca Vieira (2010, p. 84), “[...] com o fim da Segunda Guerra Mundial e a derrota dos regimes nazifascistas, criou-se o ambiente necessário para o aparecimento da oposição ao Estado Novo”. O referido autor afirma que o marco dessa “abertura” foi o Manifesto dos Mineiros, em que um grupo de políticos começou a pedir pelo fim do regime de exceção (VIEIRA, 2010).

Assim, ante o crescimento da oposição ao regime ditatorial, Vargas decide editar normas com o intuito de fazer uma transição para o regime democrático, contando com diversos setores e movimentos sociais, porém, ao perceberem que Vargas estava na verdade planejando manter as rédeas do jogo durante a democratização para tentar se manter no poder, os militares entram em cena e depõem-no do poder, pondo fim ao Estado Novo. Deu-se, assim, início à chamada “Quarta República” (VIEIRA, 2010).

Segundo Carvalho (2012, p. 126-127):

Após a derrubada de Vargas, foram convocadas eleições presidenciais e legislativas para dezembro de 1945. As eleições legislativas destinavam-se a escolher uma assembleia constituinte, a terceira desde a fundação da república. O presidente eleito, general Eurico Gaspar Dutra, tomou posse em janeiro de 1946, ano em que a assembleia constituinte concluiu o seu trabalho e promulgou a nova constituição. O país entrou em fase do que pode ser descrita como primeira experiência democrática²³ de sua história.

No que se refere a esse período, é importante destacar alguns pontos: a) uma forte influência getulista evidenciada pelo fato de que dois dos maiores partidos políticos da época (Partido Social Democrático – PSD e Partido Trabalhista Brasileiro – PTB) tinham por base as estruturas de seu governo; b) a promulgação da Constituição de 1946, que, segundo alguns autores, embora se afastasse da Carta de 1937, não representou mudanças significativas, tendo em sua essência alguns traços da Constituição de 1934; c) entre os Presidentes da República eleitos nesse período, encontravam-se o

²³ A respeito desse fato, Leôncio Basbaum (1991, p. 169) destaca que embora essa transição tenha gerado esperanças de “democracia e liberdade para o povo brasileiro”, é necessário compreender que Getúlio Vargas não foi deposto por democratas, mas sim por “um grupo das forças Armadas à frente das quais se encontravam algumas das figuras da política que se haviam destacado, nos últimos anos, justamente pelo seu reacionarismo, pela sua tolerância para com os integralistas, por suas simpatias confessadas pelos países do Eixo: Góis Monteiro, Dutra e mais alguns”.

General Eurico Gaspar Dutra (1945-1950); Getúlio Vargas e seu vice, Café Filho (que veio a assumir a presidência após o suicídio de Vargas), com mandato de 1950 até 1955; Juscelino Kubitschek (1955-1960); Jânio Quadros (eleito em 1960), que renunciou após sete meses de mandato; e João Goulart (1961-1964), que era vice de Jânio Quadros e veio a assumir a presidência após a sua renúncia (BASBAUM, 1991; VIEIRA, 2010; FAUSTO, 2010).

Cumprе salientar que embora esse processo de redemocratização tenha gerado um sentimento de esperança para o povo brasileiro, ele acabou não se mantendo o quanto se esperava, isso porque dezoito anos após a promulgação da nova constituição (de 1946), no ano de 1964, devido a uma série de fatores, o Brasil veio sofrer um novo golpe militar, que resultou em uma nova ditadura, muito mais rígida que aquela que a antecedeu (Estado Novo) e que se manteve até o ano de 1985 (VIEIRA, 2010; FAUSTO, 2010; BOTELHO; SCHWARCZ, 2012; CARVALHO, 2012).

Ao analisar esse novo período ditatorial vivenciado pelo Brasil, Carvalho (2012) esclarece que ele pode ser dividido em três fases distintas, sendo a primeira entre os anos de 1964 e 1968; a segunda entre os anos de 1968 e 1974; e a terceira entre os anos de 1974 e 1985.

Segundo ele, a primeira fase é marcada inicialmente por uma “intensa atividade repressiva seguida de sinais de abrandamento”, grande “combate à inflação, forte queda no salário mínimo e de pequeno crescimento” (CARVALHO, 2012, p. 157).

Já a segunda fase, conforme o referido autor, compreende os momentos mais sombrios da história do País, principalmente no que se refere ao exercício dos direitos civis e políticos, isso porque “combinou a repressão política mais violenta já vista no país, com índices também jamais vistos de crescimento econômico. Em contraste com as taxas de crescimento, o salário mínimo continuou a decrescer.” (CARVALHO, 2012, p. 157-158).

Por fim, a terceira fase apresentada pelo autor se caracteriza pela tentativa do general Ernesto Geisel (presidente entre 1974-1979) de liberalizar o sistema contra a forte oposição dos órgãos de repressão, processo esse que continua no mandato do general João Batista Figueiredo (1979-1985) e que faz com que, pouco a pouco, os opositores ao regime ditatorial possam fazer valer

e sentir sua voz com força crescente, o fim da ditadura estava próximo (CARVALHO, 2012).

O início da década de 1970 representou um grande ponto de virada para alguns países do sul do globo, e isso se deu, dentre outros aspectos, devido ao fato de que foi um período marcado pelo surgimento de movimentos e lutas que culminaram em processos de democratização, em alguns países, e de redemocratização, em outros, como é o caso do Brasil (BONFANTE, 2017; BOTELHO; SCHWARCZ, 2012).

Acerca de tal apontamento, Patrícia Bonfante (2017, p. 45) destaca que, no caso brasileiro, essa luta teve como “protagonista o povo, na sua concretude”, a qual “faziam frente movimentos sociais representantes dos segmentos historicamente marginalizados e excluídos tanto da participação quanto da destinação das riquezas nacionais”.

Todavia, cumpre salientar que embora esse processo tenha se iniciado na década de 1970, foi apenas a partir de 1985 que no Brasil se consolidou o sistema democrático que culminou na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), a qual marcou um novo momento na história da cidadania nacional, pois veio reconhecer e garantir o exercício pleno de diversos direitos que até então estavam sendo suprimidos da sociedade (BONFANTE, 2017; SANTOS; AVRITZER, 2002; BOTELHO; SCHWARCZ, 2012).

Nesse sentido, faz-se mister ressaltar que além de reconhecer e garantir o exercício pleno de antigos, e também porque não dizer “novos” direitos até então suprimidos da sociedade, o referido texto constitucional acabou operando uma mudança radical de paradigmas, pois consagrou/possibilitou a coexistência de três espécies/instrumentos de democracia, isto é, a coexistência entre a democracia tradicional moderna que é representativa, a democracia semidireta e a democracia participativa. Esta última, conforme já dito anteriormente, é uma das bases para o exercício da chamada cidadania participativa (BONFANTE, 2017; VIEIRA, 2013; PAGANINI, 2016; BRASIL, 2018a).

A primeira delas, a democracia representativa, a qual se tornou hegemônica em boa parte dos países do globo que aderiram à democracia

como forma de governo, conforme já mencionado anteriormente, trata-se do modelo por meio do qual o povo elege entre seus próprios membros representantes os que irão governar, dentro de um período determinado de tempo, em seu nome e de acordo com os anseios sociais. Em outras palavras, por meio desse modelo, o exercício da cidadania se dá de maneira formal e indireta na medida em que restringe a participação dos indivíduos considerados cidadãos – dentro dos critérios pré-estabelecidos pela lei – a apenas elegerem representantes que deverão decidir/governar segundo os interesses da sociedade como se o próprio povo como um todo estivesse governando (PAGANINI, 2016; VIEIRA, 2013; BONFANTE, 2017).

Ao longo dos anos, esse modelo acabou por evidenciar algumas limitações intrínsecas, as quais podem ser percebidas, dentre outros aspectos, devido ao fato de que muitas vezes aqueles que foram eleitos para representar os interesses da sociedade acabaram se corrompendo e passaram a utilizar o poder recebido para satisfazerem seus próprios desejos pessoais e egoístas, situação essa que acabou resultando na “dupla patologia da participação e representação”, que tem levado os indivíduos cada vez mais a se absterem dos processos eleitorais e a não se sentirem representados por aqueles que elegem (DUSSEL, 2007; SANTOS; AVRITZER, 2002).

Diante de tais premissas, considerando as limitações apresentadas da adoção de um modelo meramente representativo, como também o fato de que a atual constituição brasileira possibilita a coexistência de outros instrumentos/modelos democráticos como a democracia semidireta e a democracia participativa, entende-se como necessário compreender de que forma cada um deles é aplicado e estruturado na vigência da referida constituição, bem como de que modo se dá o exercício da cidadania por meio de cada um desses modelos.

Assim, a começar pela democracia semidireta, cumpre salientar, segundo Paulo Bonavides (2010), que enquanto no modelo representativo a alienação política da vontade popular se dá totalmente ficando o governo a cargo inteiramente dos representantes, na democracia semidireta a alienação política faz-se apenas parcialmente, isso por que, além da participação indireta por meio da eleição dos representantes, há a possibilidade de o povo participar

diretamente por meio de alguns mecanismos/instrumentos previstos no texto constitucional e em legislação específica.

Em outras palavras, conforme leciona Aderson de Menezes (1995, p. 284):

[...] a democracia semidireta, empregada em diversos Estados, apresenta um aspecto intermediário, uma legítima posição de meio termo, relativamente às precedentes, podendo ser definida como a modalidade em que o povo, apesar de governado pelos seus representantes, tem o direito de intervir diretamente, em momentos decisivos, na elaboração definitiva da lei e no funcionamento de órgãos estatais.

Com base nisso, cabe destacar que no caso brasileiro a democracia semidireta encontra-se prevista no Artigo 14, incisos I, II e III do texto constitucional, e também no artigo 1º da Lei nº 9.709/98, que dispõe que o exercício da soberania popular dar-se-á por meio do sufrágio universal, do voto direto e secreto e também do plebiscito (I), do referendo (II) e da iniciativa popular (III) (BRASIL, 2018a; BRASIL; 2018b).

O primeiro desses instrumentos de exercício da cidadania previstos na constituição no modelo de democracia semidireta, o plebiscito, trata-se de uma consulta prévia ao povo por meio do voto sobre assuntos de interesse nacional, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, ou seja, “[...] o que se busca com esse instrumento é justamente uma espécie de ‘autorização²⁴’ da população sobre determinada atuação do Estado.” (PAGANINI, 2016, p. 46; VIEIRA, 2013; BRASIL, 2018a; BRASIL; 2018b).

Já o segundo instrumento, o referendo, por sua vez, embora também se trate de uma consulta ao povo por meio do voto acerca de um assunto de interesse nacional de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, difere-se daquele na medida em que enquanto o plebiscito se dá previamente, antes da execução de determinado ato ou da formulação/alteração de determinada lei ou texto constitucional, o referendo ocorre posteriormente, isto é, primeiro é executado o ato (administrativo,

²⁴ Segundo Juliana Paganini (2016, p. 46-47), é por causa disso que o plebiscito é considerado “[...] um pré-requisito para a formulação legislativa, visto que ao povo cabe decidir previamente a trajetória da temática abordada, sendo que o Estado se responsabilizará pela elaboração ou não das medidas legislativas cabíveis, dependendo do resultado da vontade popular”.

constitucional ou legislativo) e depois é consultado o povo para que este delibere sobre sua aprovação ou rejeição (BRASIL, 2018a; BRASIL, 2018b; VIEIRA, 2013; PAGANINI, 2016).

Por fim, no que se refere à iniciativa popular, cumpre salientar que ela se trata de um processo de participação mais complexo que os demais, porque envolve diversas etapas que vão desde a elaboração de um texto legislativo, a votação da proposta, a coleta de assinaturas dos membros da sociedade até o controle da constitucionalidade. Esse instrumento permite ao povo “[...] apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo que tenha interesse coletivo.” (PAGANINI, 2016, p. 47; VIEIRA, 2013; BRASIL, 2018a; BRASIL 2018b).

Diante de tais apontamentos, é importante salientar que embora muitos autores apresentem a democracia semidireta como sinônimo de democracia participativa, esta possui significado e aplicações distintos tanto no que se refere à sua estrutura como no que tange ao exercício da cidadania, porque enquanto a democracia semidireta se trata de um modelo que é predominantemente representativo e que garante alguns mecanismos/instrumentos para que o povo possa exercer a sua cidadania diretamente (plebiscito, referendo e iniciativa popular), dentro dos limites previamente definidos no texto constitucional e na lei específica que regula a matéria (VIEIRA, 2013; PAGANINI, 2016; BONFANTE, 2017), a democracia participativa, por sua vez, “[...] possibilita a manutenção do espaço público-estatal e a intervenção da Sociedade nas formulações de decisões de interesse coletivo, sem que haja a subordinação desta ao Estado, concretizando uma estratégia de cooperação ou integração.” (VIEIRA, 2013, p. 177).

Acerca de tal apontamento, Rubens Pinto Lyra (1998, p. 12) destaca que esse modelo de democracia participativa pode ser percebido

[...] sempre que houver formas de o cidadão participar, decidindo e (ou) opinando, diretamente, ou de forma indireta, por meio de entidades que integra, a respeito de uma gama diversificada de instituições, no âmbito da sociedade (famílias, empresas, mídia, clubes, escolas, etc.) ou na esfera pública (orçamento participativo, conselhos de direitos, ouvidorias, etc.).

O referido autor ressalta, também, o que já foi mencionado, que a

democracia participava não abrange a democracia representativa, porém pode coexistir em perfeita harmonia com ela, tal qual ocorre no modelo brasileiro (LYRA, 1998).

Ainda nesse sentido, cumpre salientar que, segundo Paganini (2016), o surgimento e a aplicação desse “novo modelo participativo” traz consigo o surgimento de uma nova identidade e soberania da sociedade, isto é, o povo, investido de seu poder originário (*potentia*) (DUSSEL, 2007), passa a “[...] desempenhar sua vontade por meio da atuação e controle de todo o processo político, fazendo com que as realizações do governo tenham maior legitimidade.” (PAGANINI, 2016, p. 49).

Desse modo, é possível perceber que a aplicação de um modelo democrático como a democracia participativa resulta na promoção do “status quo” construído pela modernidade de uma participação meramente formal, por meio dos processos eleitorais de escolha de representantes, e possibilita uma participação mais ampla e ativa da sociedade, visto que o modelo participativo tende a resgatar a sociedade do limbo de uma posição meramente coadjuvante e espectadora na qual foi deixada para reinseri-la em seu papel originário de verdadeira protagonista na construção da realidade social, ao passo que possibilita uma maior participação popular nos assuntos coletivos de interesse da sociedade e também o exercício daquilo que alguns autores denominam controle social (VIEIRA, 2013; PAGANINI, 2016; SANTOS; AVRITZER, 2002; DUSSEL, 2007; PILATI, 2015).

Destarte, conforme exposto, para que se possa avançar no presente estudo, entende-se como necessário compreender o significado dessas novas categorias apresentadas, da participação popular e do controle social, bem como de que forma elas são aplicadas atualmente no País sob a égide da CRFB/1988.

3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTEXTO DA CIDADANIA PARTICIPATIVA: O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL PELA SOCIEDADE

3.1 PREMISSAS

A atual constituição brasileira (CRFB/1988) – também denominada constituição cidadã – representou/representa um grande marco na história e na aplicação da cidadania no País, pois consagrou além da “soberania representativa” aos moldes da construção moderna e hegemônica da democracia liberal representativa, também a “soberania da Sociedade” entorno de uma construção pós-moderna e contra-hegemônica de democracia participativa (PILATI, 2015; SANTOS; AVRITZER, 2002), que se consubstancia, dentre outros aspectos, por meio da “participação” efetiva do povo (“Participação Popular”), isto é, o referido texto constitucional, ao prever expressamente que a soberania é inerente ao povo e que este pode exercê-la tanto diretamente como indiretamente por meio de representantes (Art. 1º, § único, CRFB/1988), “[...] reconheceu a necessidade de novos instrumentos de participação democrática que pudessem responder à crise do paradigma representativo moderno e que pudessem concretizar a República Participativa” (VIEIRA, 2013, p. 199; PILATI, 2015; SANTOS; AVRITZER, 2002; BRASIL, 2018a).

Nesse mesmo sentido, em sua obra “Curso de Direito Constitucional Positivo”, José Afonso da Silva (2003, p. 344-345) destaca que “[...] a atual Constituição amplia a cidadania, qualificando e valorizando os participantes da vida do Estado e reconhecendo a pessoa humana como ser integrado na sociedade em que vive”.

Do mesmo modo, assim como os supracitados autores, José Isaac Pilati (2015), ao analisar a construção da modernidade juntamente com a atual constituição brasileira (que segundo ele se trata de uma construção pós-moderna), destaca que embora o modelo construído pela Modernidade tenha gerado um grande descompasso, evidenciado, dentre outros aspectos, pela estatização absoluta dos interesses coletivos e consequente “exclusão da

participação”, a pós-modernidade tratou de encontrar a sua solução, isto é, a resposta pós-moderna ao problema/descompasso gerado pela modernidade é a “participação constitucional soberana da sociedade”, porque “reintroduz no sistema a complexidade jurídica; vale dizer, a titularidade dos interesses coletivos pela Sociedade, que atua em conjunto, caso a caso, com as suas autoridades estatais” (PILATI, 2015, p. 31; 63).

Todavia, cumpre salientar tal “participação constitucional” garantida por modelos contra hegemônicos, como a democracia participativa não deve ser considerada nem “panaceia nem ameaça ao sistema representativo” construído pela modernidade, isto é, a democracia participativa não se trata uma solução universal para todos os problemas gerados pelo modelo representativo moderno e não deve ter por objetivo rejeitar e substituir pura e simplesmente o modelo representativo, mas deve, de outro modo, “conviver em mútua dependência” (PILATI, 2015, p. 31).

Assim, diante de tais apontamentos preliminares, considerando a preocupação que teve o legislador constituinte de prever expressamente a ampliação do exercício da “Soberania Popular” (*potentia*), e também da Cidadania, para além dos moldes tradicionais modernos meramente representativos, bem como a ênfase dada pelos supracitados autores a esse tema, entende-se como necessário analisar as categorias “participação popular” e “controle social” para compreender não apenas os seus significados, mas também de que forma elas se desenvolvem/manifestam sob a égide da atual constituição brasileira (CRFB/1988) (MANFREDINI, 2008; PAGANINI, 2016; VIEIRA, 2013; BONFANTE, 2017).

3.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR: UM COMANDO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Antes ainda de se avançar em direção à análise da “participação popular”, entende-se como importante compreender primeiramente o significado de “participação”, categoria essa que segundo diversos autores pode ser analisada por meio de diferentes aspectos/concepções e que possui diferentes significados que variam de acordo com a realidade social (GOHN,

2007; CARLOS, 2007; FERNÁNDEZ, 2010).

Assim, diante de tais premissas, conforme destaca Maria da Glória Gohn (2007, p. 14), a “participação” pode ser analisada por meio de três níveis básicos: o conceptual, o político e o da prática social. O primeiro, conceptual, segundo a autora, possui um alto grau de ambiguidade e pode variar conforme o “paradigma teórico em que se fundamenta”; já o segundo, político, embora frequentemente seja associado a processos de democratização, pode também vir a ser utilizado como um discurso mistificador por meio de uma prática cooptativa de inclusão, que visa à “[...] mera integração social de indivíduos, isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social” (GOHN, 2007, p. 14); por fim, o terceiro nível de análise da prática social, trata-se do “processo social propriamente dito”, isto é, “das ações concretas engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizar algum intento.” (GOHN, 2007, p. 17).

Ainda no que se refere à conceituação do termo “participação”, referida autora destaca que entre as diversas formas de se entender o significado dessa categoria, há algumas que são consideradas principais e “clássicas”, e outras que são variantes destas. Entre as consideradas “clássicas”, a autora apresenta as formas liberal, autoritária, revolucionária e democrática (GOHN, 2007).

Conforme a referida autora, a primeira dessas concepções de participação, a liberal, visa garantir o “[...] fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado – seu controle, tirania e interferência na vida dos indivíduos.” (GOHN, 2007, p.15). Em outras palavras, nessa concepção, o objetivo não é garantir a participação dos indivíduos na vida do Estado, mas sim ampliar suas liberdades individuais a fim livrá-los das amarras e tiranias do Estado (GOHN, 2007).

Diferente da primeira, a concepção autoritária de participação se volta para a “integração e o controle social da sociedade e da política” (GOHN, 2007, p.17). Segundo Gohn (2007), essa segunda forma tende a se manifestar em regimes autoritários de massa tanto de direita (fascismo) como de esquerda

(socialismo), podendo ocorrer ainda em regimes democráticos quando eles visam "criar espaços de participação" e programas sociais de maneira fictícia (cooptação) apenas como meio de manipulação e controle de massa (GOHN, 2007).

Já na terceira forma, revolucionária, a participação, utilizando-se dos canais já existentes (com o intuito de reconstruí-los), como o "sistema político" (de modo especial o parlamento) e os "aparelhos burocráticos do Estado", manifesta-se por meio de "[...] coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político." (GOHN, 2007, p. 18). A supracitada autora destaca ainda que o "[...] sistema partidário é um ator fundamental nessa concepção, pois tem como missão formar quadros para uma participação mais qualificada nos espaços citados." (GOHN, 2007, p. 18).

Por fim, no que se refere à quarta concepção de participação, denominada democrática-radical, cumpre salientar que ela tem por objetivo fortalecer a sociedade civil para participar ativamente na construção de sua própria realidade, isto é, nessa concepção, o ato de participar é visto como uma forma de se criar uma cultura de compartilhamento de responsabilidades com a comunidade para que esta seja protagonista no processo de construção de sua própria realidade social. A autora destaca que nesse modelo a participação está fortemente vinculada ao tema da cidadania, de modo que os indivíduos, ao se envolverem em processos/espços de exercício de participação popular, são considerados efetivamente "cidadãos" (GOHN, 2007).

Diante de tais apontamentos, cumpre salientar que, diferente de Gohn, a qual ao analisar a categoria da participação utiliza-se de definições que expressam tipos específicos de participação (como liberal, autoritária, democrática, radical e etc.), há autores que ao tentar estabelecer/conceituar as diferentes formas de manifestação da participação preferem utilizar nomenclaturas que mais expressam graus ou níveis de participação (GOHN, 2007; PATEMAN, 1992).

Entre tais autores, encontra-se Pateman (1992), que define três formas de participação: a pseudoparticipação, a participação parcial e participação total/plena.

Segundo a autora, a primeira forma de pseudoparticipação é

compreendida mais como uma técnica de persuasão por parte daqueles que realmente decidirão sobre determinado assunto, ou seja, ocorre apenas uma consulta formal dos indivíduos/membros de determinado grupo com o objetivo de “criar um sentimento de participação”, porém essa consulta não necessariamente influenciará a decisão daqueles que têm em suas mãos o poder de decisão, sendo que na maioria das vezes a decisão já está tomada e a consulta é realizada de modo a induzir os indivíduos a aceitarem-na (PATEMAN, 1992). Em outras palavras, acerca de tal definição, pode-se chegar ao entendimento de que tal “manifestação de participação” seria, na realidade, uma não participação, visto que o próprio objetivo da consulta vai em direção oposta ao próprio significado do termo.

Já a segunda forma, de participação parcial, pode ser compreendida como sendo “[...] um processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, mas onde o poder final de decidir pertence apenas a uma das partes” (PATEMAN, 1992, p. 97). Em outras palavras, não se trata de mera consulta formal utilizada com o intento de mascarar ou forjar um “sentimento de participação”, como ocorre no primeiro caso, pois embora apenas uma das partes tenha o poder de decidir, todas as envolvidas no processo podem contribuir de algum modo (ou pelo menos tentar) na construção da decisão (PATEMAN, 1992, p. 97).

Por fim, a terceira forma, denominada participação total/plena, pode ser compreendida como o “[...] processo no qual cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões” (PATEMAN, 1992, p. 98), ou seja, nessa forma, não apenas todos(as) os(as) membros/partes podem contribuir ativamente na construção da decisão final, como também todos têm igual poder de decisão (PATEMAN, 1992).

Nessa continuidade, entende-se como necessário destacar que ao analisar a palavra “participação” Juan E. Díaz Bordenave (1994, p. 22) afirma que ela deriva da palavra “parte” e está relacionada a “fazer parte, tomar parte ou ter parte” de algo/alguma coisa.

Segundo o referido autor, embora essas expressões pareçam possuir o mesmo significado, há uma grande diferença entre elas, porque alguém pode “fazer parte” de algo sem necessariamente “ter parte” ou “tomar

parte” com esse algo, isto é, enquanto a primeira expressão (fazer parte) estaria mais relacionada apenas à “inclusão” de alguém em determinado grupo/negócio, marcando assim o que o autor denomina “participação passiva” (conceituação essa muito criticada por alguns autores, os quais afirmam que uma “participação passiva” seria na verdade uma não participação), as outras duas expressões (tomar parte e ter parte) estariam mais relacionadas ao fato de um indivíduo assumir responsabilidades para com o processo ou a ação realizada pelo grupo ao qual “faz parte”, ou seja, estariam relacionadas a uma “participação ativa” desse indivíduo (BORDENAVE, 1994).

Em exemplos práticos, o autor, ao analisar essas expressões conjuntamente com a ideia de democracia participativa, destaca que

A democracia participativa seria, então, aquela em que os cidadãos sentem que, por “fazerem parte” da nação, “têm parte” real na sua condução e por isso “tomam parte” – cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se “sentem parte” (BORDENAVE, 1994, p. 23)

Nesse sentido, considerando a definição apresentada pelo o supracitado autor, a qual expressa que o cidadão primeiramente precisa se “sentir parte” para posteriormente “ter ou tomar parte”, é possível extrair o entendimento de que há um “aspecto psicológico” que permeia/circunda/envolve a questão da participação (BORDENAVE, 1994; CARLOS, 2007; AMMANN, 1978).

Assim, diante de tal premissa, cumpre salientar que, segundo Safira Bezerra Ammann (1978), a participação é resultado do tipo de relações sociais que vigoram em determinada sociedade, as quais variam de acordo com o processo histórico vivenciado pela sociedade, e também de acordo com os componentes psicossociais de determinada população.

A autora completa dizendo que entre os componentes psicossociais que atuam/agem sobre os indivíduos de determinada sociedade é possível destacar “[...] a informação que eles têm sobre as chances, e as formas de participar; a motivação e a educação que os movem e os preparam a participar ou não, nas ações e nas decisões da sociedade a qual pertencem.” (AMMANN, 1978, p. 17).

Do mesmo modo, Carole Pateman (1992, p. 66) destaca que se alguém quiser se autogovernar, isto é, participar mais ativamente na construção da realidade social, é necessário possuir primeiramente algumas qualidades psicológicas, como, por exemplo, a “confiança na própria capacidade de participar responsável e efetivamente e de controlar a própria vida e o ambiente”.

A autora destaca ainda que ao se oportunizarem diferentes espaços de participação aos indivíduos, desenvolverá esse senso de eficácia e eficiência política, isto é, quanto mais o indivíduo participa, mais se torna preparado a fazê-lo (PATEMAN, 1992).

Diante de tal apontamento, pode-se perceber que a participação possui uma natureza educativa, isto é, em outras palavras, “[...] a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade.” (BORDENAVE, 1994, p. 12).

Paulo Martinez (1996, p. 22) parece se manifestar no mesmo sentido ao afirmar que

Não existe um método infalível para que alguém possa chegar, sempre, às melhores decisões sobre todas as coisas, mas pode-se melhorar a capacidade de raciocínio com a prática, o estudo, a crítica, a reflexão. O grande objetivo, que mais parece um ideal inatingível, é conseguir que cada indivíduo se torne autônomo, isto é, que seja capaz de decidir por si mesmo, não se sujeitando a interferências ou pressões externas. É o caminho que levará à formação de cidadãos conscientes.

Do mesmo modo, Ester Buffa, Miguel González Arroyo e Paolo Nosella (1993, p. 79) destacam que

A luta pela cidadania, pelo legítimo, pelos direitos, é um espaço pedagógico onde se dá o verdadeiro processo de formação e constituição do cidadão. A educação não é pré-condição da democracia e da participação, mas é parte, fruto e expressão do processo de constituição.

Nesse sentido, Euzineia Carlos (2007, p. 45) destaca que pelo fato de a “participação” estar diretamente relacionada e voltada à “inserção dos cidadãos nas estruturas dinâmicas que constituem e modificam a sociedade”,

ela passa a ser entendida como um processo de construção da realidade social.

Acerca de tal apontamento, cumpre salientar o posicionamento de Pedro Demo (1996, p. 18) de que “[...] participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir”.

O autor completa dizendo ainda que a partir dessa premissa deve-se levar em conta que a participação não pode ser entendida como dádiva, concessão ou preexistente, isto é, não pode ser entendida como dádiva, pois se assim o fosse não realizaria a autopromoção dos indivíduos e se trataria, na verdade, de uma participação tutelada e limitada discricionariamente pelo “doador”; não se trata também de uma concessão, pois do mesmo modo serviria apenas para criar nos indivíduos a ilusão de conquista quando, na verdade, mascararia as reais intenções de um grupo dominante que não tem o mínimo intento de ceder poder/espço; por fim, a participação não pode ser entendida como algo preexistente, pois não é algo findado, que “cai do céu por descuido” (DEMO, 1996, p. 18).

Do mesmo modo, Ammann (1980, p. 26) destaca que o direito de participar “necessita ser conquistado e não outorgado de modo que as camadas populares sejam as verdadeiras responsáveis por essa determinação”.

A autora, ao relacionar tal característica da participação juntamente com a educação, completa dizendo que a educação não deve ter por objetivo realizar uma mera substituição de valores, mas deve sim, de outro modo, “[...] propiciar uma genuína passagem, onde o educando é ao mesmo tempo seu ator e seu gestor, de uma consciência mágica, a uma consciência crítica.” (AMMANN, 1980, p. 41).

Nesse mesmo sentido, Paulo Freire (2016, p. 72), em sua obra “Pedagogia do Oprimido”, ao analisar a situação na qual se encontram os “oprimidos”, destaca que

Pretender a libertação deles [oprimidos] sem a sua reflexão no ato desta libertação é transformá-los em objeto que se devesse salvar de

um incêndio. É fazê-los cair no engodo populista e transformá-los em massa de manobra. Os oprimidos, nos vários momentos de sua libertação precisam reconhecer-se como homens, na sua vocação ontológica e história de ser mais. A reflexão e a ação se impõem, quando não se pretende, erroneamente, dicotomizar o conteúdo da forma histórica de ser do homem.

Igualmente, Demo (1996, p. 60) destaca que a participação se trata de “um ato de fé na potencialidade do outro”, trata-se de reconhecer que a comunidade é detentora originária do poder necessário para criar e cogerir o seu próprio destino “sem populismos e provincianismos”. Em outras palavras, os espaços de participação, bem como o direito de participar, precisam ser “conquistados” pela própria sociedade, pois caso assim não o seja, acabarão se tornando instrumento de manipulação da sociedade, cujo exercício da participação (quando houver) será tutelado e limitado.

Um outro ponto que merece ser destacado, e que se entende ser de suma importância para que posteriormente se possa analisar o objeto de estudo do presente trabalho, que é o Observatório Social, é que alguns autores, ao analisarem a categoria participação, defendem que é possível apontar graus, níveis e até condições para a sua realização (BORDENAVE, 1994; AMMANN, 1978).

Entre tais autores, encontra-se Juan E. Diaz Bordenave (1994), que esclarece que a participação em determinado grupo ou organização pode se manifestar em sete (7) graus distintos, sendo eles: 1) informação/reação; 2) consulta facultativa; 3) consulta obrigatória; 4) elaboração/recomendação; 5) cogestão; 6) Delegação; e 7) autogestão.

Segundo o autor, o primeiro e menor grau de participação seria o da informação/reação, cujos dirigentes apenas informariam aos membros de determinada organização/grupo sobre as decisões já tomadas. O autor destaca que embora não pareça, ela pode sim ser considerada uma forma singela de participação, porque em muitos casos as autoridades não se dão sequer ao trabalho de “prestar contas” sobre suas decisões e ações aos seus “subordinados”. Assim, por meio do recebimento da informação sobre as decisões e ações tomadas pelos dirigentes, os membros de determinado grupo/organização poderão reagir manifestando sua opinião sobre a decisão/ação tomada, situação essa que pode ou não levar os dirigentes a

reconsiderarem a decisão inicial (BORDENAVE, 1994).

O segundo grau apresentado trata-se da “consulta facultativa. Pode ser compreendido como aquele no qual a administração, de acordo com a sua discricionariedade, consulta os indivíduos “solicitando críticas, soluções ou dados” com o objetivo de solucionar determinado problema (BORDENAVE, 1994, p. 31).

Diferente do segundo grau, cuja consulta se dá de maneira facultativa, no terceiro, ela ocorre de maneira obrigatória em determinadas situações, embora a decisão final ainda pertença exclusivamente aos dirigentes (BORDENAVE, 1994).

No quarto grau apresentado, que é o da elaboração/recomendação, os indivíduos possuem a liberdade para elaborar e apresentar à administração propostas e recomendações de medidas sobre determinadas questões consideradas por eles importantes, cabendo à administração aprová-las ou aceitá-las, porém sempre justificando sua decisão (BORDENAVE, 1994).

O quinto grau de participação apresentado pelo autor é o da cogestão, por meio do qual ocorre um compartilhamento da administração com os indivíduos por meio de mecanismos de codecisão e colegialidade, isto é, em outras palavras, os administrados possuem poder para influenciar diretamente na decisão que será tomada (BORDENAVE, 1994).

Já no sexto grau, que é o da delegação, os administrados possuem alguns espaços que anteriormente eram reservados apenas à administração para gozar de plena autonomia para tomar as decisões. Acerca de tal apontamento, o referido autor complementa dizendo que “para que haja delegação real os delegados devem possuir completa autoridade, sem precisar consultar seus superiores para tomarem as decisões” (BORDENAVE, 1994, p. 32).

Por fim, o sétimo e mais elevado grau de participação apresentado seria o da autogestão, por meio do qual “o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa.” (BORDENAVE, 1994, p. 32-33). Conforme o autor, nessa manifestação de participação, “[...] desaparece a diferença entre administradores e administrados, visto que nela ocorre a autoadministração.”

(BORDENAVE, 1994, p. 33).

No que se refere às condições necessárias para a realização/manifestação da participação (condições essas que influenciam diretamente no grau e no nível em que a participação dar-se-á/ocorrerá), Ammann (1978) destaca que há duas principais que devem ser analisadas: as “condições de nível societal” e as “condições de nível de conscientização”.

Ao tratar das primeiras condições, de nível societal, Ammann (1978) destaca que elas podem ser subdivididas em três níveis: 1º) a historicidade; 2º) o nível institucional ou político; e 3º) o nível de organização. O primeiro, da historicidade, partiria do pressuposto de que a história de determinada sociedade “produz as estruturas das classes postas em relações conflituais e define o controle social” que será exercido, ou seja, o processo de construção histórica vivenciado pela sociedade influenciaria diretamente no modo como a participação social dar-se-á (AMMANN, 1978, p. 28). O segundo subnível, por sua vez, partiria do pressuposto de que as instituições são sempre políticas, pois se constituem em formas de tomadas de decisão e representariam a mediação entre os demais subníveis (historicidade e organização social) (AMMANN, 1978). Nas palavras do autor, tal subnível

[...] produz as decisões e as regras que comandam o funcionamento da sociedade, expressam a dominação e o conflito de classes, as orientações do sistema de ação histórica e a especificidade de uma sociedade concreta, tal como aparece nas relações internacionais e em sua heterogeneidade interna. Ele define o jogo das relações entre os diversos grupos de interesse, as quais podem expressar-se desde a mais aberta concorrência até a mais fechada hegemonia (AMMANN, 1978, p. 29).

Por fim, o terceiro subnível da condição societal para a manifestação da participação, que é a organização social, pode ser entendido como aquele cujo poder, compreendido pela autora como “expressão legítima das decisões políticas”, encontra-se com “uma instrumentalidade que ele deve utilizar e desenvolver”. Tratar-se-iam das técnicas, dos meios e dos instrumentos utilizados para favorecer/possibilitar a manifestação da participação (AMMANN, 1978, p. 30).

No que se refere à segunda condição para a realização da participação, que é a conscientização, cumpre apenas ressaltar o já foi

mencionado anteriormente de que, segundo a autora, o nível de participação dos indivíduos depende da informação que eles possuem sobre as chances e as formas de participação, da motivação que os leva a participar e do quão educados (ou preparados) estão para participar, educação essa que se trata de uma tarefa que se aprende na prática, isto é, quanto mais se participa, mais preparado estar-se-á para participar (AMMANN, 1978).

Por fim, quanto aos níveis de realização da participação, cumpre salientar que nem todos os que trabalham com essa ideia, isto é, muitos dos autores que tratam desse assunto, conforme já mencionado, chegam a utilizar a denominação graus de participação, assim como nem todos chegam a fazer uma diferenciação entre graus e níveis de realização da participação. Entretanto, entre os autores utilizados para a realização do presente estudo, foi possível encontrar um que apresenta uma distinção entre grau e nível, que foi Juan E. Diaz Bordenave (1994).

Assim, conforme Bordenave (1994), uma das questões-chaves na participação está relacionada com a importância das decisões às quais os membros de determinado grupo, organização ou sociedade têm acesso, isto é, dentro de determinado grupo, haverá decisões de extrema importância a serem tomadas e outras nem tão importantes. Diante de tal esclarecimento, o autor afirma que, segundo a sua importância, as decisões podem ser organizadas em níveis (do mais alto ao mais baixo) da seguinte maneira:

- Nível 1 – Formulação da doutrina política da instituição.
- Nível 2 – Determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias.
- Nível 3 – Elaboração de planos, programas e projetos.
- Nível 4 – Alocação de recursos e administração de operações.
- Nível 5 – Execução das ações.
- Nível 6 – Avaliação dos resultados (BORDENAVE, 1994, p. 33-34).

De acordo com o autor, de modo geral, quando há uma relativa disposição favorável a permitir a participação dos membros de determinado grupo ou organização, sua participação fica limitada apenas aos níveis 5 e 6, enquanto que os níveis superiores (1, 2, 3 e 4) ficam restritos a “uns poucos ‘burocratas’, ‘tecnocratas’ ou ‘lideranças’” (BORDENAVE, 1994, p. 34).

Nesse sentido, segundo o autor, a democracia participativa seria o

meio que promoveria:

[...] a subida da população a níveis mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as consequências cá embaixo” (BORDENAVE, 1994, p. 34).

Por fim, ainda nesse sentido, entende-se como necessário destacar que embora muitas vezes essa subida dos indivíduos aos níveis mais elevados de participação se dê gradativamente por meio da capacitação e da experiência destes, “[...] na maioria dos casos ela é conseguida somente através de árduas lutas contra o establishment.” (BORDENAVE, 1994, p. 34).

Mas, diante de todo o exposto até o presente momento, resta em aberto o seguinte questionamento: o que de fato se entende ou pode-se entender por “participação popular”?

Para responder a essa pergunta cumpre salientar inicialmente que o conceito dessa categoria não é pacificado entre os autores que a estudam/analisa, isto é, em outras palavras, enquanto alguns autores, ao tratarem da categoria “participação popular”, apresentam-na como sinônimo de outros termos, como “participação política”, “participação social”, “participação cidadã”, entre outras denominações, outros autores, por sua vez, afirmam que cada uma delas representa uma forma diferente de participação.

Assim, diante de tais esclarecimentos, cumpre salientar que entre os autores que apresentam a “participação popular” como sinônima de outros termos encontra-se Safira Bezerra Ammann (1980, p. 61), que ao analisar a participação da sociedade se utiliza da terminologia “participação social²⁵”, a qual, segundo ela, pode ser compreendida como “[...] o processo mediante o qual as diversas camadas sociais tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada”.

²⁵ Cumpre salientar que a referida autora, ao se utilizar da expressão “participação social”, esclarece que o termo social da expressão não deve ser compreendido como “uma instância que complementa, por exemplo, a econômica, a religiosa, etc.” (AMMANN, 1978, p. 21), mas sim através de seu “caráter social, no caso a participação das camadas majoritárias – e não apenas da classe dominante – na construção da sociedade” (AMMANN, 1978, p. 21).

Victor Vicent Valla (1998, p. 9-10) destaca que,

De forma geral, participação popular compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos na área social (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico etc.). [...] é possível que esta modalidade da participação social vise também fazer com que a população tenha a sensação de participar de algo de que nem sempre usufrui ou controla; a melhoria de vida da população seria uma decorrência dessa modernização. [...] A participação popular diferencia-se da modernização, do mutirão etc., por ser uma participação política das entidades representativas da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado responsáveis pelas políticas públicas na área social. Esta participação, se de um lado legitima a política do Estado diante da população, também abre um canal para as entidades populares disputarem o controle e o destino da verba pública.

Em contrapartida, diferente dos supracitados autores que utilizam terminologias diversas para expressar/conceituar a participação popular, Euzineia Carlos (2007), em sua obra “Controle Social e Política Redistributiva no Orçamento Participativo”, afirma que cada uma delas representa uma forma distinta de participação.

Assim, segundo a autora (CARLOS, 2007), de modo geral, o conceito de “participação política” está relacionado à concepção de democracia liberal-representativa, cuja participação dos indivíduos restringe-se aos processos eleitorais. Tal entendimento, porém, vem sendo constantemente ampliado/transformado, de modo que atualmente a participação tem ganhado um significado emancipatório, cujos indivíduos, de uma posição passiva e apática, passariam a se preocupar e a intervir mais ativamente no processo decisório²⁶.

Em outras palavras, conforme destaca Elenaldo Celso Teixeira (2002, p. 25), “[...] considera-se participação política desde comparecer às reuniões de partidos, comícios, grupos de difusão de informações, até o inscrever-se em associações culturais, recreativas, religiosas ou, ainda, realizar protestos, marchas, ocupações de prédios”.

Já a “participação social”, por sua vez, construir-se-ia por meio da

²⁶ Cumpre salientar, segundo a autora, que embora tal noção de participação “ênfatize como fundamental o sentido decisionístico de participação no qual os atores da sociedade civil intervêm no processo decisório”, ela ainda se mostra insuficiente à constituição da legitimidade política, pois carece da adoção de “uma dimensão argumentativa na formação da vontade pública” (CARLOS, 2007, p. 50).

relação entre a Sociedade e o Estado e estaria fortemente ligada à ideia de que os “movimentos sociais” são “energias a serem canalizadas por objetivos comuns”. Segundo destaca Carlos (2007), nessa concepção, a participação passa a estar intrinsecamente relacionada com a “categoria de pertencimento, entendida como um sentimento de identidade que gera motivação nos atores sociais, além da redefinição do conceito de solidariedade e de trabalho voluntário, articulados às novas redes de sociabilidade.” (CARLOS, 2007, p. 52).

No que se refere à “participação cidadã”, Carlos (2007) apresenta que a categoria central de análise passa a ser a sociedade ao invés da comunidade ou povo e que a participação passa a ser compreendida como um meio de intervenção social na formulação de políticas públicas (CARLOS, 2007, p. 51).

Já nas palavras de Teixeira (1997, p. 192):

A participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas os articula com outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social; não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e transparência das decisões (prestação de contas, debate público), tornando mais frequentes e eficazes certos instrumentos de participação semidireta (plebiscito, referendo, iniciativa popular de projeto de lei, democratização dos partidos).

Por fim, no que se refere à “participação popular”, Carlos (2007) destaca que essa categoria pode ser conceituada como “esforços da sociedade civil organizada em movimentos e associações de moradores para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições do Estado.” (CARLOS, 2007, p. 51).

Do mesmo modo, assim com a supracitada autora, Gilberto Nardi Fonseca (2003, p. 295) destaca que

[...] a participação popular deve ser entendida como aquela participação desinteressada do cidadão, tendo como objetivo único e exclusivo a melhoria das condições de vida da comunidade, ou seja, é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Acerca de tal apontamento, cumpre salientar que para o referido

autor falar em participação desinteressada significa dizer participação exercida sem interesses individuais, econômicos, ou de qualquer outra espécie, porque, segundo ele, é “[...] evidente que sempre haverá um interesse em disputa, mas o que deverá motivar a participação popular será sempre o interesse do ‘bem comum’, independentemente das paixões ou divergências” (FONSECA, 2003, p. 295).

Diante de todo o exposto, é possível perceber que a participação popular possui uma forte ligação com a ideia de controle e fiscalização dos recursos e instituições do Estado, isto é, ela está vinculada ao exercício do Controle Social. Assim, diante de tais premissas, faz-se mister compreender não apenas a relação existente entre essas categorias, mas também precisar o que de fato se entende ou pode-se entender por controle social.

Desse modo, a fim de cumprir esse objetivo, o item seguinte se propõe a analisar, em um primeiro momento, algumas das diferentes aplicações e concepções do termo controle social, destacando qual abordagem será adotada no presente trabalho. Posteriormente, buscará analisar a relação existente entre controle social e participação popular.

3.3 CONTROLE SOCIAL: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E JURÍDICOS

Segundo Henrique Barbosa Resende (2008, p. 14), a importância e a necessidade de se manter alguma forma de controle social se mostra como algo incontestável “[...] na medida em que a sociedade e o Estado-Nação não podem existir e coexistir em harmonia, bem como cumprir seus fins, em uma condição de desequilíbrio social”.

Já Francisco Muñoz Conde (1985, p. 36, tradução nossa) afirma que

[...] o controle social é uma condição básica da vida social. Com ele se asseguram o cumprimento das expectativas de conduta e os interesses contidos nas normas que regem a convivência, confirmando-as e estabilizando-as contrafaticamente, no caso de sua frustração ou incumprimento, com a respectiva sanção imposta em uma determinada forma ou procedimento. O controle social determina, pois, os limites da liberdade humana na sociedade, constituindo, ao mesmo tempo, um instrumento de socialização de seus membros. ‘Não há alternativas ao controle social’, é inimaginável uma sociedade sem controle social²⁷.

²⁷El control social es una condición básica de la vida social. Con él se aseguran el

Assim, levando em conta o posicionamento dos supracitados autores, entende-se que se o Controle Social é algo inevitável e necessário, o que resta apenas é precisar o seguinte: qual o alcance desse controle? Qual ou quais são seus objetos e objetivos? Quais são os tipos controle?

Diante de tais apontamentos, entende-se como necessário salientar que o termo/categoria “Controle Social” se trata de uma expressão polissêmica, isto é, que possui diversos sentidos, situação essa que, segundo Resende (2008), evidencia-se, dentre outros aspectos, pelo fato de ela ser analisada pelas mais diversas áreas do conhecimento, como sociologia, ciência política, ciência jurídica, criminologia, entre outras.

Heloisa Maria José de Oliveira (1999, p. 42), ao analisar tal categoria, destaca que ela se trata de um “conceito complexo integrado por dois elementos: controle e social”, no qual “ora a literatura adota a expressão de forma conjugada, ora privilegia somente a primeira – controle, o que por si só já anuncia a ambiguidade de que o tema se reveste”.

Diante de tal situação, compreende-se que para a autora a melhor forma que se teria (ou estratégia que se pode utilizar) para desvendar e também imprimir maior clareza à compreensão dessa categoria/conceito seria, portanto, problematizá-la (categoria/conceito) “[...] a partir do olhar de diferentes autores que abordam essa temática de forma a captar, por meio desses olhares, possíveis contribuições para ampliar sua apreensão no contexto da noção de Controle Social” (OLIVEIRA, 1999, p. 42).

Nesse sentido, inicia-se dizendo que sob o viés da criminologia, Lola Aniyar de Castro (2005, p. 54-55) conceitua o Controle Social como sendo um

[...] conjunto de sistemas normativos (religião, ética, costumes, usos, terapêutica e direito – [...]) cujos portadores, através de processos seletivos (estereotipia e criminalização) e estratégias de socialização (primária e secundária ou substantiva), estabelecem uma rede de contenções que garantem a fidelidade [...] das massas aos valores do sistema de dominação; o que, por motivos inerentes aos

cumplimiento de las expectativas de conducta y los intereses contenidos en las normas que rigen la convivencia, confirmándolas y estabilizándolas contrafácticamente, en caso de su frustración o incumplimiento, con la respectiva sanción impuesta en una determinada forma o procedimiento. El control social determina, pues, los límites de la libertad humana en la sociedad, constituyendo, al mismo tiempo, un instrumento de socialización de sus miembros. «No hay alternativas al control social»; es inimaginable una sociedad sin control social (MUÑOZ CONDE, 1985, p. 36).

potenciais tipos de conduta dissonante, se faz sobre destinatários sociais diferencialmente controlados segundo a classe a que pertencem.

De forma consonante, Antonio García-Pablos de Molina (1999, p. 71), ao conceituar a categoria, observa também seu aspecto sociológico e destaca que ela faz referência a determinados processos sociais que atingem a conformidade do indivíduo, submetendo-o às pautas, aos modelos e aos requerimentos do(s) grupo(s) ao(s) qual(is) participa, isto é, em outras palavras, são estratégias e regras predefinidas por determinado grupo/sociedade com o intuito de manter a coesão, a disciplina e a integração de seus membros, bem como assegurar sua continuidade ante o comportamento dissonante de algum/alguns de seus membros²⁸.

Em outras palavras, para a criminologia e também a sociologia, o Controle Social é um sistema amplo que envolve uma série de “[...] subsistemas, de que se vale o Estado e a sociedade, os quais impõem regras de convivência aos integrantes de determinada comunidade e exigem a adequação dos comportamentos sociais a seus dispositivos e mandamentos” (Resende, 2008, p.16), os quais podem ser representados por/em dois grandes grupos: o controle social informal e o controle social formal²⁹.

Todavia, cumpre salientar que embora a criminologia e a sociologia também adotem o controle social como objeto de estudo, elas não são as abordagens que se pretende adotar para analisar a categoria, isto é, em outras palavras, para fins de estudo, o presente trabalho se propõe a analisar a categoria do controle social sob o viés da Ciência Política.

Nesse sentido, cumpre salientar que, conforme alguns autores, sobre esse viés da ciência política, o controle social pode ser compreendido por meio de quatro enfoques teóricos, sendo eles: o controle da sociedade sobre si mesma; o controle do Estado sobre a sociedade civil; o controle do

²⁸ “[...] se hace referencia a ciertos procesos sociales que recaban la conformidad del individuo, sometiéndole a las pautas, modelos y requerimientos del grupo; cohesión, disciplina, integración, son, pues, términos que describen el objetivo final que persigue el grupo, la sociedad, para asegurar su continuidad frente al comportamiento individual irregular o desviado.” (GÁRCIA-PABLOS DE MOLINA, 1999, p. 71).

²⁹ Segundo alguns autores, enquanto o primeiro, controle social informal, realiza-se/manifesta-se por meio de organizações sociais, como família, escola, religião e os meios de comunicação social, o segundo, controle social formal, por sua vez, “é operado pelas agências do sistema penal, tais como a policial, a judiciária e a penitenciária” (BUDÓ, 2008, p. 31).

Estado sobre si mesmo; e o controle da sociedade civil sobre o Estado (LINDEMEYER, 2017; PAGANINI, 2016; VIEIRA, 2013; MIRANDA, 2012; GOMES, 2003; SIRAQUE, 2004).

Ressalta-se que embora o presente trabalho tenha como objetivo analisar com mais profundidade o controle exercido pela sociedade sobre o Estado, buscará apresentar, também, ao menos sucintamente, as demais.

No que se refere à primeira concepção, de controle da sociedade sobre si mesma, cumpre salientar que ela está relacionada à abordagem supracitada da criminologia cujo controle social é compreendido e aplicado por meio de mecanismos coercitivos legais e morais (LINDEMEYER, 2017).

Segundo Lindemeyer (2017, p. 45), enquanto “[...] a coerção legal refere-se à conduta coletiva regulamentada em lei – prevista de acordo com o tipo adequado de punição a ser concedida ao indivíduo que transgredir a legislação pertinente”, a coerção moral, por sua vez, “age como um importante elemento para a formação dos valores que norteiam a vida do indivíduo”.

Já a segunda concepção, do controle do Estado sobre a sociedade civil, segundo Martins (1989), trata-se de um “aspecto fundamental da vida do Estado e da sociedade”, isto é, em outras palavras, conforme o autor:

Onde quer que haja objetivos a serem alcançados, padrões a serem respeitados, regras a serem obedecidas, condições a serem satisfeitas; onde quer que a ação individual supere o egocentrismo infantil para tomar-se ação socialmente significativa; onde quer, enfim, que haja interação civilizada, existe a necessidade de um fluxo permanente e sistemático de operações de controle. Se essa necessidade não é atendida, temos o descontrole e, conseqüentemente, torna-se baixo o grau de governabilidade (MARTINS, 1989, p. 8).

Nesse sentido, Lindemeyer (2017, p. 45) destaca que quando o “Estado se mostra impotente para controlar as relações que se desenvolvem na sociedade, prevalecem os interesses dos mais poderosos”, que, por vezes, mostra-se contrário aos interesses dos demais membros da sociedade (SILVA, 2014). Desse modo, segundo a autora, o controle do Estado sobre a sociedade pode ser compreendido como uma tarefa necessária a ser realizada com o propósito de manter a ordem social.

A respeito da terceira concepção, que é o controle do Estado sobre

si mesmo, também denominada por alguns autores “controle institucional”, cumpre salientar que, segundo Lindemeyer (2017, p. 46), este “se faz necessário no combate à disfunção ocorrida dentro da própria máquina pública, quando o Estado demonstra incapacidade de supervisionar os órgãos e funcionários que lhes são hierarquicamente subordinados”.

Segundo preleciona Vanderlei Siraque (2004, p. 107), essa forma de controle por certo deve ser compreendida de modo diverso do que se tem/entende por controle social, isto é, o “controle institucional é espécie do gênero controle, o qual por sua vez pode ser subdividido em duas subespécies: a) controle institucional interno; b) controle institucional externo”.

Conforme o autor, a primeira subespécie de controle institucional se trata de uma autofiscalização do poder público, voltada, dentre outros aspectos, aos seguintes objetivos:

1- preparar a prestação de contas e o controle externo, social e institucional; 2- fiscalizar as atividades dos agentes públicos hierarquicamente inferiores; 3- fornecer informações à administração superior; 4- garantir a legalidade, eficiência, economicidade na aplicação dos recursos públicos; 5- identificar erros e fraudes; 6- preservar a integridade do patrimônio público; 7- acompanhar a execução do plano plurianual, do orçamento público e demais planos e metas da Administração Pública (SIRAQUE, 2004, p. 108).

Em outras palavras, segundo o autor, essa subespécie “é a alma do plano de organização da Administração Pública”, pois sem ele “não é possível garantir transparência da atividade administrativa e os objetivos constitucionais da República” (SIRAQUE, 2004, p. 108-109).

Nesse sentido, entende-se como necessário destacar o entendimento de Hélio Saul Mileski (2006, p. 87) a respeito da importância dessa transparência das atividades administrativas do Estado para o exercício do controle social:

Assim, no Estado contemporâneo, deve o Poder Público expor de forma clara e indubitável, com absoluta transparência, as políticas públicas estabelecidas para o atendimento do interesse público, dando ciência sobre a estrutura e as funções de governo, os fins da política fiscal adotada, qual a orientação para a elaboração e execução dos planos de governo, a situação das contas públicas e as respectivas prestações de contas. Só tendo pleno conhecimento das formas de agir da Administração Pública pode haver participação popular e, em decorrência, controle social.

Desse modo, pode-se perceber que o controle institucional interno é uma das pedras angulares para o exercício do controle social da sociedade sobre o Estado (SIRAQUE, 2004).

Já o controle institucional externo trata-se daquele “realizado por órgão estatal àqueles que foram responsáveis pela emissão do ato a ser controlado”. É o caso, por exemplo, do Ministério Público, dos Poderes Legislativos, auxiliados pelos Tribunais de Contas, entre outros (SIRAQUE, 2004, p. 110).

Nas palavras de Siraque (2004, p. 110):

Neste caso, a fiscalização não depende da vontade política das autoridades a serem fiscalizadas. As autoridades fiscalizadoras, ante denúncia, representação ou a notícia de eventual irregularidade, não poderão deixar de fazer a fiscalização, sob pena de incorrer em prevaricação, uma vez que têm o poder-dever de zelar pelo patrimônio público, entendido aí não somente como os bens passíveis de valoração econômica, mas englobando, também, outros impassíveis de serem valorados enquanto tal, mas que merecem a mesma proteção e às vezes até maior, da sociedade e dos agentes públicos, como o meio ambiente e o patrimônio artístico, arquitetônico, histórico e cultural, as pessoas portadoras de necessidades especiais, como os deficientes físicos.

Nesse sentido, cumpre salientar que embora haja quatro tipos principais de controle social, no âmbito da ciência política, o que de fato “[...] representa o eixo estruturante para os demais é o controle social exercido pela sociedade sobre o Estado” (LINDEMEYER, 2017, p. 46), modalidade essa adotada como uma das categorias centrais do presente estudo, a qual será analisada a partir de agora.

O Controle Social exercido pela Sociedade sobre o Estado é fruto de um longo processo de lutas sociais e pode ser compreendido como um direito humano fundamental de primeira geração, também denominada “liberdades públicas, direitos e garantias individuais, direitos de resistência, direitos civis, direito público subjetivo” (SIRAQUE, 2004, p. 37).

Todavia, embora seja uma conquista histórica da humanidade, marcada por intensas lutas sociais, presente, mesmo que indiretamente, também em antigas civilizações, muitos autores defendem que um dos marcos fundamentais dessa construção é, sem sombra de dúvidas, a atual

Constituição do Brasil, promulgada no ano de 1988 (RAICHELLIS, 2011; SILVA, 2010).

Em outras palavras, segundo Maria Inês Souza Bravo e Maria Valéria Costa Correia (2012, p. 127), no Brasil, principalmente após o processo de redemocratização vivenciado pelo País, que culminou na promulgação da atual constituição (CRFB/1988), a expressão “controle social” passou a ser constantemente utilizada e apresentada como sinônimo de “controle da sociedade civil sobre as ações do Estado”, porém é importante salientar que tal conceito atribuído ao termo na contemporaneidade diverge e muito daquele aplicado em momentos passados no Brasil, como é o caso dos períodos ditatoriais, isto é, conforme as referidas autoras:

[...] durante o período da ditadura existiu forte controle do Estado autoritário sobre o conjunto da sociedade, forma que a classe dominante encontrou para exercer sua hegemonia, dando suporte para a consolidação do capitalismo monopolista. No processo de redemocratização do país a expressão controle social passa a ser compreendida também como controle da sociedade sobre o Estado (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 127).

Francisco Kleveny Soares da Silva (2014), ao tratar do assunto, afirma que a expressão “Controle Social”, ao longo anos, tem ganhado diferentes significados e provocado, em alguns momentos, reações um tanto quanto contraditórias, sendo que entre as diferentes concepções e conceituações do termo está aquela de que ele é exercido pelo Estado sobre a sociedade.

Todavia, segundo o autor, com a mobilização e a organização da população realizada a partir da década de 1980 em prol da adoção de “um estado democrático que garantisse o acesso universal aos direitos sociais, colocou em evidência a possibilidade de inversão do Controle Social” (SILVA, 2014, p.19).

Conforme o autor, a partir de tal movimento, surge uma nova concepção de controle social, que caminha em ordem/sentido inverso daquela que atualmente vigia no País, em outras palavras, trata-se da perspectiva do “controle da sociedade civil sobre o Estado, que foi incorporada na Constituição Federal de 1988, como uma forma de democratizar este Estado e suas funções

culturais, políticas e econômicas” (SILVA, 2014, p.19).

Correia (2000, p. 55) destaca que durante o processo de redemocratização vivenciado pelo País, onde a descentralização do poder passou a ser um dos temas centrais da agenda da sociedade, o conceito de controle social ganhou um novo significado e passou a existir “[...] como possibilidade de os movimentos sociais influenciarem as políticas públicas de forma que estas atendam às suas demandas”.

Já Raquel Raichellis (2011), ao tratar do tema, afirma que as bases que fundamentaram essa nova concepção de controle social, a qual se tornou manifesta no cenário brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988, remontam ao final da década de 1970 e início da década de 1980, período esse, no Brasil, marcado por intensas mobilizações sociais, entre as quais é possível destacar:

[...] as grandes greves metalúrgicas da região do ABC paulista, a luta pela anistia, o novo sindicalismo, a teologia da libertação que animava os movimentos populares nas periferias e nas comunidades de base, os movimentos de favelas, cortiços, de mulheres, jovens etc. Também aí vamos situar as origens do PT, da CUT, do MST, que confluíram para a luta pelas 'Diretas Já', em 1984, e, depois, para a Assembleia Constituinte que vai elaborar a Constituição Federal de 1988 (RAICHELIS, 2011, p. 21).

Diante de tais apontamentos, iniciando a análise a respeito da referida categoria, entende-se que é necessário, antes de refletir sobre a categoria do controle social, compreender qual o significado de controle, conceito esse que, segundo Siraque (2004, p.112), pode ser entendido como “[...] o ato de vigiar, velar, examinar, fiscalizar, inquirir e colher informações a respeito de algo”.

Assim, após delimitar o significado de controle, o referido autor trabalha na construção de uma conceituação clara sobre o termo controle social e destaca que o seu exercício pode se dar tanto “[...] no sentido de verificação do mérito (conveniência e oportunidade) de uma decisão estatal ou da sua legalidade”, isto é, o exercício do controle social por parte da sociedade sobre as ações do Estado pode se dar tanto por meio da verificação se o ato está de acordo com as normas constitucionais e infraconstitucionais predefinidas/pactuadas, como também por meio da discricionariedade da

sociedade ao verificar se tal ato foi executado de acordo com os anseios sociais (SIRAQUE, 2004, p. 113).

A Controladoria Geral da União, por meio de uma de suas Cartilhas, denominada “Controle Social”, estabelece que:

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da extensão territorial do país e da descentralização geográfica dos órgãos públicos integrantes dos diversos níveis federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios. No caso destes, há que considerar, ainda, o seu grande número. Por isso, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos precisa ser feita com o apoio da sociedade. **O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos.** Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente. No entanto, para que os cidadãos possam desempenhar de maneira eficaz o controle social, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos (Controladoria-Geral da União – Controle Social, 2012, p. 16-17, grifo nosso).

De forma consonante, Aline Giselle das Neves Trajano e Rosângela Palhano Ramalho (2011, p.6) ressaltam que o controle social pode ser compreendido como sendo a “[...] participação da população na gestão pública que garante aos cidadãos espaços de influir nas políticas públicas, além de possibilitar o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização das instituições públicas”.

Já segundo Rodrigues e Azzi (2007, p. 107), o controle social pode ser entendido como:

[...] uma categoria constitutiva dos processos democráticos e tem sido reconhecido como um elemento integrante do processo de publicização. O exercício do controle social pela sociedade civil, no âmbito das políticas sociais, pode ser entendido como uma forma de relação reguladora, que visa os interesses da sociedade civil na garantia dos direitos sociais de cidadania. Por isso, o controle social não pode ser confundido apenas com controle do financiamento ou do fundo público. Ele é mais amplo, pois inclui o controle social de diretrizes, da administração da ação técnica e da destinação dos recursos.

Sheila Santos Cunha (2003), por sua vez, afirma que controle social se trata da “[...] capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal”.

Ainda nesse sentido, Geraldo César Diegues (1993, p. 86-87), ao tratar do assunto, frisa que pode ser compreendido:

[...] no sentido da sociedade fiscalizando e controlando as atividades do Estado, eliminando os modelos tradicionais e autoritários de gestão de políticas públicas, bem como a adesão de práticas que oportunizam a maior transparência das informações e da participação da sociedade no processo decisório.

Diante de tais apontamentos, divergindo dos supracitados autores, Carlos Ayres Britto (1992), ao tratar dessa categoria, defende uma posição um pouco mais agressiva ao afirmar que sob a ótica do Estado o exercício do controle social significa submeter o Estado a uma posição de subalternidade ou *capitis deminutio*³⁰ e que "qualquer que seja a forma de uso do direito ao controle, o Estado é obrigado a 'baixar a crista', passando a figurar numa relação jurídica concreta em que o direito subjetivo (alheio) passa a falar mais alto do que o poder político (próprio)".

Todavia, compreende-se que tal entendimento esteja equivocado, uma vez que, conforme demonstrado pelos supracitados autores, a ideia central da participação e também do controle social não é outra senão buscar alcançar/atingir a melhor gestão da *res pública* (por meio dos recursos públicos, das políticas públicas, entre outras atividades executadas pelo Estado ou seus agentes), buscando, assim, uma melhor solução para todos(as), não podendo, desse modo, ser entendida como mero mecanismo de “submissão” do Estado, como se esse fosse um inimigo a ser enfrentado/derrotado.

Nesse mesmo sentido, faz-se mister destacar que Edval Bernardino Campos (2006, p. 104), ao tratar do controle social, apresenta duas dimensões que o envolvem, sendo “uma de natureza técnica, que acentua a fiscalização administrativa”, e outra de “natureza sociopolítica, que valoriza o envolvimento

³⁰ Conforme destacam Costa e Aquaroli (2014), tal expressão jurídica, “no Direito Romano, significava a diminuição da capacidade. Atualmente ela significa a diminuição ou a perda de autoridade, em geral humilhante ou vexatória” (COSTA; AQUAROLI, 2014, p. 105).

da sociedade civil nos assuntos que conformam a agenda do governo”. Segundo o referido autor, enquanto a primeira “fortalece as estruturas do próprio Estado”, a segunda, por sua vez, “filia-se a um ideal que radicaliza a democracia, atribuindo-a uma dimensão mais coletiva” (CAMPOS, 2006, p. 104).

Helio Saul Mileski (2006, p. 96, grifo nosso) destaca que:

O controle social exercido pelo cidadão não se esgota em si mesmo, nem possui a função de substituir o controle oficial regulado constitucionalmente. **O controle social é complementar do controle oficial e depende deste último para ter eficácia.** O controle social, para fazer valer as suas constatações contra irregularidades praticadas pelo Poder Público, deve buscar a própria Administração para correção das falhas encontradas, representar aos integrantes do sistema de controle interno, denunciar os fatos ao Tribunal de Contas ou representante do Ministério Público.

Em outras palavras, diante do exposto, pode-se perceber que, primeiro, umas dimensões que envolvem o exercício do controle social tende a fortalecer as estruturas do próprio Estado; segundo, que ele não possui a função de substituir o papel do Estado, mas deve sim ser complementar a ele, confirma-se, assim, a afirmação anterior de que o controle social não pode ser visto/utilizado como mero mecanismo de submissão do aparelho estatal, como se o Estado ou os seus agentes fossem inimigos a serem derrotados.

Conforme dito anteriormente, a participação popular possui forte ligação com o controle social, e isto, segundo Vanderlei Siraque (2004), ocorre, dentre outros motivos, pelo fato de seus núcleos se pautarem pelas concepções de cidadania, de soberania popular e pelo princípio republicano.

Todavia, embora tais categorias possuam forte ligação, e embora muitos autores apresentem-nas como sinônimas, elas divergem quanto ao seu significado, isso porque enquanto a Participação Popular se manifesta antes ou durante o processo de elaboração de normas jurídicas ou de execução de um ato da Administração Pública, e é por assim dizer um "poder político", o Controle Social, por sua vez, ocorre tanto por meio da análise jurídica de uma norma estabelecida pela Administração Pública, como por meio da fiscalização da execução ou aplicação de uma referida norma no caso concreto (SIRAQUE, 2004).

Em outras palavras, segundo o autor, enquanto a participação popular se trata do compartilhamento do "poder político" entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal, isto é, entre Estado e Sociedade, o controle social, por sua vez, trata-se de um "direito público subjetivo de o particular, individual ou coletivamente, submeter o poder político estatal à fiscalização" (SIRAQUE, 2004, p. 124).

Carlos Ayres Britto (1992, p. 120-121, grifo nosso) afirma que:

[...] não há confundir a participação popular com o controle social, pois o fim de quem efetivamente participa não é atuar um comando constitucional que força o Estado a olhar para trás. A parte privada, o grupo, ou o conjunto da sociedade, nenhum deles pretende fazer da liberdade ou da cidadania um elemento de anulação do poder político, à base do "cessa tudo que a antiga musa canta, que outro valor mais alto se alevanta" (Camões). O objetivo colimado não é fazer "oposição" ao governo - convenhamos -, mas 'negociar', com ele a produção de uma nova regra jurídica pública. Aqui, uma emanção da soberania popular, e, destarte, poder. Ali, uma emanção da cidadania, ou da liberdade, e, portanto, direito.

Diante de tais premissas, cumpre salientar que muitos dos autores que analisam as supracitadas categorias, da participação popular e do controle social, não chegam a apresentar as suas diferenças, mas enaltecem as suas semelhanças a ponto de elas parecerem quase que sinônimas, todavia, conforme demonstrado, embora possuam íntima ligação, elas divergem quanto ao seu significado.

Nesse sentido, considerando todo o exposto até o presente momento a respeito das referidas categorias, bem como o fato de que a atual constituição brasileira, promulgada em 1988, é considerada um marco de efetivação para ambas, conforme apresentado pelos autores, entende-se como necessário analisar algumas de suas manifestações e/ou aplicações sob a vigência do referido texto constitucional.

3.4 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL (EXERCIDO PELA SOCIEDADE) A PARTIR DA CRFB/1988: EXPERIÊNCIAS/INSTRUMENTOS, LIMITES E POSSIBILIDADES

Conforme mencionado anteriormente, segundo alguns autores, no

Brasil, após a promulgação da CRFB/1988, enquanto o exercício do controle social pela sociedade sobre a *res pública* passou a ser “[...] um direito garantido pela Constituição Federal que permite que os cidadãos não apenas participem da elaboração das políticas públicas, como também fiscalizem de forma contínua a aplicação dos recursos destinados à realização de tais políticas” (FERREIRA *et. al.*, 2006, p. 2), a participação popular, por sua vez, passou a ser compreendida como um compartilhamento do poder político entre o Estado e a sociedade e uma emanção da soberania popular (BRITTO, 1992; SIRAQUE, 2004).

Nesse sentido, considerando todo o exposto até o presente momento, é possível destacar dois pontos: primeiro, enquanto o controle social está ligado mais à ideia de fiscalização e controle dos atos executados pelo Estado ou seus agentes, e também dos gastos públicos, a participação popular, por sua vez, possui um papel um pouco mais amplo que, de modo geral, antecede o controle social relacionado à construção e execução de uma decisão coletiva pela sociedade por meio de seu poder originário (*potentia*); segundo, a atual constituição brasileira, ao prever expressamente em seu texto que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, ampliou o exercício da cidadania e abriu caminho para a criação de novos espaços democráticos que possibilitem uma participação mais ampla, ativa e direta da sociedade na defesa de seus interesses. Em outras palavras, a referida constituição possibilitou a criação de instrumentos/mecanismos/espaços de exercício da participação popular e de controle social pela sociedade (PILATI, 2015; BRASIL, 2018a; VIEIRA, 2013; PAGANINI, 2016; BONFANTE, 2017; DUSSEL, 2007; SIRAQUE, 2004; BRITTO, 1992).

Todavia, antes de serem analisados alguns dos diferentes espaços/instrumentos de exercício da participação popular e controle social pela sociedade, que foram criados após a promulgação da CRFB/88, é necessário destacar/apontar alguns pontos.

O primeiro se refere justamente à criação destes “novos espaços democráticos”, com o intuito de garantir uma participação mais ampla, ativa e direta dos membros da sociedade na construção e execução de uma decisão

coletiva e na defesa de seus interesses, isso porque falar em algo assim remonta ao tipo de participação exercida por algumas civilizações da antiguidade, como Grécia e Roma, no contexto de uma democracia Direta.

Nesse sentido, cabe salientar que alguns teóricos contemporâneos, ao analisarem tal situação, afirmam que no cenário vigente seria impossível aplicar integralmente um modelo de participação, conhecimento e captação da vontade dos cidadãos, tal como o aplicado nessas civilizações, pois “até mesmo a imaginação se perturba em supor o tumulto que seria congregar em praça pública toda a massa do eleitorado, todo o corpo de cidadãos, para fazer as leis, para administrar” e que, desse modo, o modelo representativo mostrar-se-ia como algo inevitável e necessário (BONAVIDES, 2010, p. 293; DUSSEL, 2007).

Acerca de tal arguição, é possível destacar três pontos: primeiro, o objetivo por trás da criação desses “novos espaços participativos” não é pura e simplesmente substituir as instituições e bases da democracia representativa, mas sim complementá-la, ampliando a participação dos indivíduos por meio de mecanismos/instrumentos de democracia direta e democracia participativa (SANTOS; AVRITZER, 2002; PILATI, 2015; NUNES, 2012; MAIA, 2012; GUARINELLO, 2012; FERNÁNDEZ, 2010).

Segundo, diante do que foi anteriormente analisado, mesmo no modelo de democracia direta “puro”, vivenciado pelas antigas civilizações gregas e romanas, a participação não era vista ou compreendida como um simples tumulto na praça, até porque, conforme mencionado, embora a participação dos cidadãos de modo geral fosse mais ampla, o conceito ou “status” de cidadão era restrito a poucos membros da sociedade (SANTOS; AVRITZER, 2002; PILATI, 2015; NUNES, 2012; MAIA, 2012; GUARINELLO, 2012; FERNÁNDEZ, 2010).

Por fim, mesmo levando em consideração a afirmação de que diante da atual complexidade social seria inviável ou até impossível aplicar um modelo de participação tal como o das antigas civilizações, entende-se que a mera transposição de um instrumento ou instituição de uma era para outra se mostra como uma estratégia inadequada a ser adotada/utilizada e que o mais correto seria, portanto, utilizar-se da metodologia do contraponto, isto é, repensar o

cenário atual a partir das experiências das antigas civilizações (SANTOS; AVRITZER, 2002; PILATI, 2015; NUNES, 2012; MAIA, 2012; GUARINELLO, 2012; FERNÁNDEZ, 2010).

O segundo ponto que se entende como necessário destacar se refere àquilo que Bordenave (1994, p. 23) apresenta como “prova de fogo da participação”, isto é, segundo o autor, o mais importante “não é o quanto se toma parte, mas como se toma parte”, em outras palavras, há uma grande diferença entre “quantidade de participação” e “qualidade de participação”.

Segundo aponta Fernández (2010, p. 30), essa dicotomia entre quantidade e qualidade leva aos seguintes questionamentos: “[...] até que ponto a participação de um número indeterminado de pessoas garante uma ótima deliberação, e por outro lado, questão da racionalidade de resultado”?

O referido autor destaca, ainda, que essa dicotomia entre quantidade e qualidade de participação polariza o eixo e problematiza a situação da participação de tal modo que de um lado se passa a encontrar a “participação” e de outro a “deliberação”, isto é, em outras palavras, conforme o autor, a fim de facilitar a análise entre quantidade e qualidade de participação, faz-se necessário utilizar das terminologias “participação” e “deliberação” como se fossem categorias completamente opostas, visto que, segundo ele, de certa maneira, “muitas pessoas participando não podem deliberar de forma qualificada e portanto, o fato de empregar dispositivos ‘participativos’ ou ‘deliberativos’ pressupõe uma diferença significativa”, isso porque enquanto os primeiros garantiriam uma ampla participação dos indivíduos em detrimento da qualidade da deliberação, os segundos, por sua vez, garantiriam a referida qualidade deliberativa “em detrimento de uma participação popular intensa.” (FERNÁNDEZ, 2010, p. 30).

Por fim, o terceiro ponto que se entende como necessário destacar antes de se analisarem alguns dos diferentes mecanismos e instrumentos de participação popular e exercício do controle social pela sociedade sob a égide da atual constituição brasileira (CRFB/1988) se refere à ideia do “consenso”. Acerca de tal preposição, cumpre salientar que, segundo Frederick Müller (2004), para que um povo desempenhe um papel decisivo, faz-se necessário que ele esteja organizado politicamente e politicamente motivado.

Pedro Demo (1996, p. 40) destaca que:

Onde a sociedade não tem condições de se impor de forma organizada, não se geram controles efetivos do poder. Este não se sente obrigado a prestar contas, e a corrupção torna-se efeito inevitável. Pois poder sem controle é sua própria corrupção.

Já Gilberto Bercovici (2013, p. 114, grifo nosso), ao analisar a questão da soberania, destaca que "um povo que renuncia à soberania, renuncia à qualidade de povo e causa a dissolução do Estado. **A soberania, por ser exercício da vontade geral, reside na totalidade dos cidadãos como um só corpo**".

Hannah Arendt (2012), em sua obra, "A Condição Humana", aponta que o "poder" passa a existir no momento em que os membros da sociedade estão unidos por meio do consenso e desaparece no exato momento em que se dispersam.

Portanto, é possível perceber que é de extrema importância que haja um consenso entre os membros da sociedade a fim de que eles consigam fazer valer e cumprir os anseios gerais da sociedade, isto é, em outras palavras, o consenso entre os membros da sociedade se faz necessário para que eles consigam exercer efetivamente/plenamente a sua soberania originária por meio da participação popular e do controle social da *res pública*.

Após tais apontamentos preliminares, inicia-se a análise dos referidos mecanismos e instrumentos, dizendo que, no que se refere à "participação popular", pelo fato de ela ser considerada um "compartilhamento do poder político" do Estado com os membros da sociedade, alguns autores apresentam que entre os seus instrumentos de efetivação/manifestação encontram-se os já citados mecanismos do plebiscito, referendo e iniciativa popular (SIRAQUE, 2004).

Todavia, embora de modo geral tais instrumentos sejam considerados manifestações da participação popular, ela não se limita a eles; porém, dada a dificuldade de se encontrar autores que apresentem expressamente instrumentos de participação popular, uma vez que, conforme dito anteriormente, embora a participação popular e o controle social sejam categorias diferentes, com significados distintos, muitos dos teóricos que as

analisam enaltecem suas semelhanças a ponto de elas parecerem quase que sinônimas, bem como o fato de que muitos dos mecanismos/instrumentos tanto da participação popular como do controle social exercido pela sociedade estarem interligados. Assim, a partir do presente momento, utilizar-se-á o mesmo escopo metodológico adotado por tais autores para analisar as duas categorias conjuntamente.

Nesse sentido, cumpre salientar que a CRFB/1988, além de assegurar a manutenção das formas existentes, possibilitou a criação de novas formas de participação e controle social, como é o caso do Orçamento Participativo, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e das Organizações não Governamentais (ONG's), como é o caso dos Observatórios Sociais, instrumentos estes que serão analisados a partir de agora (SILVA, 2010; DOIN *et. al.*, 2012; SIRAQUE, 2004; FERREIRA *et. al.*, 2006; VIANA, 2016; JUCÁ, 2007).

A começar pelo Orçamento Participativo, cumpre salientar que ele tem como fundamentos o inciso XII do art. 29 da CRFB/1988 e o art. 48, parágrafo único, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – e é compreendido como um espaço de participação direta da sociedade na gestão pública, pois possibilita aos cidadãos a participação nos "[...] processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos." (SILVA, 2010, p. 112).

Nas palavras de Ernesto Ganuza Fernández (2010, p. 36), o orçamento participativo trata-se de um:

[...] mecanismo mais ambicioso, utilizando uma extensa dimensão da participação cidadã. O objetivo que se busca é incluir os cidadãos em um processo de tomada de decisões vinculado à gestão da administração. Não é feita uma seleção prévia, mas o conjunto da população é convidado para participar nas assembleias de forma voluntária [...]

Segundo o referido autor, a atuação do orçamento participativo se divide em três etapas, sendo que a primeira tem como objetivo apresentar o processo aos membros da sociedade, prestar contas das decisões tomadas no ano anterior e fixar regras internas; a segunda é “destinada a recolher,

mediante deliberação em assembleias públicas, as propostas dos cidadãos”; e, por fim, a terceira seria aquela na qual os participantes tomariam a “[...] decisão final para apresentar uma proposta conjunta à administração” (FERNÁNDEZ, 2010).

Conforme apresenta Silva (2010), após a elaboração e a discussão dos referidos planos, leis e orçamento, os membros participantes elegem comissões que terão o compromisso de fiscalizar a implementação do orçamento, observando se este segue nos termos em que foi aprovado (SILVA, 2010).

Diante de tais apontamentos, faz-se mister destacar que embora o Orçamento Participativo possua inúmeros pontos positivos, uma vez que promove uma participação mais ativa dos cidadãos no controle e acompanhamento do orçamento público, cumpre salientar que ele também é marcado por alguns pontos negativos, isto é, em outras palavras, esse instrumento encontra alguns obstáculos que dificultam a sua plena realização, os quais, segundo preleciona Silva (2010, p. 114), são evidenciados pela “[...] falta de qualificação técnica e política das lideranças sociais, no que diz respeito ao encaminhamento de propostas, de negociação e de superação dos particularismos corporativos e ideológicos [...]” e que acabam tornando os participantes “presas fáceis aos ‘tentáculos da cooptação’”.

Nas palavras da supracitada autora, outro aspecto que merece ser destacado ainda nesse sentido se refere ao compromisso dos governos que:

[...] em alguns casos, reduz-se a “marketing” e “fachada democrática” a cargo de alguma secretaria de “relações com a comunidade” com permanência das setorizações tecnocráticas nas demais secretarias, ou mesmo, quando submete à deliberação do Conselho do Orçamento um percentual irrisório dos recursos, numa clara demonstração de querer parecer uma administração democrática, mas sem nenhum interesse em contribuir com o processo, prática que só tem sido possível em face do despreparo de algumas lideranças sociais (SILVA, 2010, p. 114, grifo nosso)

No tocante aos Conselhos, cumpre salientar que, segundo Siraque (2014, p. 133), eles são “[...] órgãos colegiados criados pelo Estado, cuja composição e competência são determinadas pela lei que os instituiu [...]”, isto é, em outras palavras, conforme preleciona o referido autor, no que se refere à

sua composição, os conselhos podem se constituir tanto exclusivamente por agentes estatais como também incluir representantes da sociedade. Já no que tange à sua competência, eles podem exercer inúmeras funções, como normativa, contenciosa, de polícia, de planejamento ou, ainda, de fiscalização.

Diferente do supracitado autor, a Cartilha “Controle Social” da Controladoria Geral da União (2012) apresenta uma classificação/denominação diferente de funções, isto é, segundo ela, os conselhos podem exercer uma ou mais funções – de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria. Conforme a referida cartilha, a primeira delas, de fiscalização, “pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes” (p. 21). Já a segunda, de mobilização, tem por objetivo estimular a participação popular na gestão pública por meio da disseminação de informações “para a sociedade sobre as políticas públicas” (p. 21). Por fim, as duas últimas, deliberativa e consultiva, estão relacionadas respectivamente à “prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência” e a “emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos” (p. 21).

Ainda nesse sentido, Silva (2010, p.115) destaca que os conselhos podem ser considerados um instrumento de participação direta dos cidadãos, pois lhes possibilita transcender de uma posição de meros expectadores coadjuvantes dos negócios do Estado para uma mais ativa “nas decisões que afetam sua comunidade, seu bairro, ou seu município”.

Todavia, embora possam ser considerados um exemplo de participação direta, os Conselhos, assim como o Orçamento Participativo, encontram alguns obstáculos que dificultam a sua plena realização, isto é, em outras palavras:

[...] da mesma forma que em relação a outras tentativas de participação popular, os atuais conselhos sofrem a ação da repressão por meio do descaso pelos governos, quanto a lhes propiciar condições físico-financeiras de funcionamento ou, de cooptação, por meio da inserção de membros neutralizadores das reais demandas populares ou com pouca capacidade para a tomada de decisões, implicando em maior rotatividade e consequentemente menor estabilidade dos respectivos conselhos. Esses novos conselhos, embora nascidos dos movimentos populares, [...] da mesma forma que as lideranças sociais que lidam com o orçamento participativo, seus integrantes sofrem pela deficiência de capacitação técnica para

formulação e análise das políticas públicas com posterior discernimento de prioridades e decisões, o que lhes tornam vulneráveis a ação de governos quanto a alijá-los dos processos decisórios ou lhes destinar apenas assuntos periféricos. Quando os governos objetivam decisões corporativas ou clientelistas, derivadas de acordos políticos escusos, agem pela via da burla e da desqualificação dos conselhos (SILVA, 2010, p. 116-117).

Por fim, no tocante às Organizações não Governamentais (ONG's), cumpre salientar que elas são entidades privadas sem fins lucrativos e desvinculadas do Estado, que atuam na defesa de áreas específicas de interesse da sociedade, como saúde, educação e economia, entre outras, tanto em âmbito local, estadual, nacional quanto internacional, e que promovem espaços de participação popular e de exercício do controle social pela sociedade (SIRAQUE, 2004; SILVA, 2010; SEBRAE, 2019).

Conforme aponta Silva (2010, p. 120), inicialmente, o termo ONG esteve fortemente ligado e estruturado sob a forma de movimentos sociais; elas atuavam “[...] em parceria com o setor público, interconectando serviços complementares, articulando parcerias, mobilizando vontades, ou seja, implementando pactos entre atores sociais, organizações, projetos e serviços”.

Todavia, com o passar do tempo, elas passaram a assumir uma “[...] nova postura, não mais subsidiária, mas de atores com papel específico e independente.” (SILVA, 2010, p. 121), isto é, em outras palavras, conforme destaca a supracitada autora, atualmente, ao se falar em ONG's, é possível apontar duas grandes classificações que são aquelas dos anos de 1990, denominadas “militantes ou cidadãs”, e aquelas que surgiram após os anos de 1990, denominadas “propositivas” (SILVA, 2010, p. 121;122-123).

Segundo preleciona Silva, de modo geral, é possível afirmar que as primeiras “[...] são herdeiras da cultura participativa, identitária e autônoma dos anos de 1970 e 1980 [...]”, enquanto as segundas “[...] atuam segundo ações estratégicas, com recursos de lógicas instrumental, racional e mercadológica” (SILVA, 2010, p.122-123), isto é, em outras palavras:

As militantes dos anos de 1980 lutaram pela igualdade com justiça social, criaram o discurso da participação popular, construíram um conjunto de práticas que se traduzem em cultura de cidadania, abriram espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, ou seja, contribuíram para a construção de uma efetiva democracia.

As propositivas surgiram, em sua maioria, pela iniciativa de empresários e grupos econômicos, não querem ser confundidas com as antigas ONGs (preferem autodenominar-se terceiro setor), atuam sob a forma de redes associativas e tem discurso muito próximo das agências financeiras internacionais (SILVA, 2010, p. 123).

Nesse sentido, faz-se mister salientar que as ONG's propositivas (também denominadas por alguns "entidades do terceiro setor"), que atualmente têm ocupado cada vez mais espaço, de maneira geral, encontram dois grandes obstáculos a serem superados, sendo um deles relacionado à "participação" e ao "consequente exercício do controle social" e o outro à "fragilidade de sua atuação". O primeiro se refere à participação e ao exercício do controle social pelos beneficiários da ação, pelo fato de que, na maior parte das vezes, não lhes é possibilitado participar na tomada das decisões dos projetos. Na maioria das vezes, eles nem ao menos são consultados. Já o segundo obstáculo, da fragilidade de atuação, está relacionado ao fato de essas ONG's dependerem dos interesses do governo, sendo que, "[...] na maioria das vezes, sobrevivem com recursos provenientes de convênios, o que lhes reduz a independência, a autonomia e a capacidade crítica na condução de conflitos decorrentes de atitudes desses governos." (SILVA, 2010, p. 123).

Todavia, cumpre salientar que embora elas também encontrem dificuldades de atuação, chegando até mesmo a ponto de serem "criadas como mera fachada de entidades sociais, mas com o único objetivo de obter recursos públicos e aplicá-los segundo o interesse de grupos políticos." (SILVA, 2010, p. 124), conforme destaca Silva (2010, p. 125),

[...] esse tipo de participação tem se mostrado positiva pela capacidade demonstrada por algumas ONGs em dinamizar os segmentos integrantes da parceria, envolvendo escolas técnicas, universidades, escritórios imobiliários, escolas privadas, empresas privadas e outros segmentos, não se restringindo ao poder público e, com isso, agregando novos conhecimentos e produzindo novos saberes [...]

Em outras palavras, embora as ONG's também possuam obstáculos a serem superados, é importante ressaltar que muitas delas, ao não se restringirem a convênios com o poder público, têm demonstrado uma notável e positiva capacidade de agregar novos conhecimentos e produzir novos

saberes.

Diante de tais apontamentos, cabe destacar que embora muitos dos autores que analisam a participação popular e também o controle apresentem os instrumentos/mecanismos supramencionados como sendo espaços de exercício do Controle Social da Sociedade perante o Estado, alguns deles divergem de tal denominação e apresentam-nos como sendo "fatores" que promovem/contribuem para o seu exercício (SIRAQUE, 2004; BRITTO, 1992).

Nesse sentido, cumpre salientar também que além das dificuldades de atuação dos referidos instrumentos apresentados, há também outros limitadores que merecem ser destacados, tais como: o clientelismo político, o tráfico de influências e o assistencialismo ou paternalismo político (SIRAQUE, 2004; SILVA, 2010).

Conforme leciona Siraque (2004, p. 166), esses limitadores "[...] caminham de mãos dadas para impedir a promoção da cidadania, da dignidade da pessoa humana, a politização e as políticas públicas de combate à pobreza e à ignorância.", isso porque, de modo geral, representam uma utilização indevida do aparelho estatal em prol do benefício de poucos e em detrimento do resto da sociedade por meio de intermediários, que, neste caso, seriam os agentes públicos a serviço do Estado.

No que se refere ao primeiro limitador citado, clientelismo político, cumpre salientar que, segundo Siraque (2004, p. 157-158), ele pode ser combatido por meio da adoção de algumas medidas, tais como:

- a) Desburocratização da Administração Pública para evitar a venda de facilidades; b) Mecanismos de transparência dos atos da Administração Pública e facilitação de informações; c) Informações corretas aos cidadãos, como divulgação dos serviços públicos existentes e como ter acesso a eles; [...] g) Estruturação da máquina administrativa pública, como informatização, central de informações, telefone exclusivo para reclamações e reivindicações, racionalização administrativa, aumento da capacidade da máquina administrativa para a prestação dos serviços públicos com rapidez e qualidade, eliminando, assim, a burocracia; h) Conscientização e organização da comunidade, através da abertura de canais de participação nas decisões, como a discussão do orçamento público, discussão das prioridades, do planejamento urbano participativo, como as leis de zoneamento, uso e ocupação do solo, posturas, código de obras; i) Audiências Públicas de Prestação de Contas dos atos do Executivo e do Legislativo; j) Aulas públicas de cidadania; [...]

Já no que se refere ao tráfico de influências, o autor destaca que ele se assemelha ao "[...] lobby de empresas ou de pessoas que desejam determinada regulamentação ou desregulamentação contrária ao interesse público, ao bem comum ou desejam prestar serviços para a Administração Pública [...]", as quais são beneficiadas por licitações dirigidas (SIRAQUE, 2004, p. 159). Nessa situação, ao dar como exemplo o sistema de transporte coletivo, o autor destaca que tal prática pode ser desmantelada/enfrentada por meio da adoção de medidas como a concorrência pública para concessão das linhas e a realização de conferências anuais com os passageiros para discutir a qualidade do sistema (SIRAQUE, 2004).

Por fim, o autor aponta que a "[...] organização das comunidades carentes em cooperativas de trabalho e de produção [...]" e a "[...] reforma tributária com a finalidade de criar no país um sistema tributário justo [...]" podem ser consideradas estratégias adequadas para combater as práticas do assistencialismo ou do paternalismo político (SIRAQUE, 2004, p. 169).

Diante de todo o exposto, entende-se como necessário destacar que além dos exemplos supramencionados no presente item de espaços que visam à promoção da participação popular e ao exercício do controle social pela sociedade sobre a *res* pública, encontra-se também a Rede Observatório Social do Brasil (OSB) de Controle Social, instrumento a ser analisado com mais profundidade no capítulo seguinte.

4 OBSERVATÓRIO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA: UM ESTUDO DE CASO À LUZ DA CIDADANIA PARTICIPATIVA

4.1 PREMISSAS

Ao tratar sobre o tema da participação, Pedro Demo (1996, p. 55) apresenta que um dos elementos que a envolve é a cultura, mas cultura não no sentido em que é predominantemente entendida e apresentada, isto é, como “[...] refinamento do espírito e rebuscamento erudito [...]”, mas sim como “[...] produto tipicamente humano e social, no sentido da ativação das potencialidades e da criatividade de cada sociedade, com relação ao desenvolvimento de si mesma e ao relacionamento com o ambiente”.

Acerca de tal apontamento, é possível perceber que o conceito de cultura é muito mais amplo do que aquilo que é majoritariamente entendido e se relaciona também com os aspectos históricos e características próprias de cada sociedade.

Nesse sentido, conforme preleciona o supracitado autor:

Uma vez reconhecida a razão de ser das culturas diferentes, é fácil chegar ao conceito procurado de cultura como processo de identificação comunitária. Tomando como referência a comunidade pode-se afirmar que é condição básica para um grupo social sentir-se comunidade possuir lastro cultural próprio que o identifique. Este lastro cultural próprio cristaliza a história da comunidade, os valores e símbolos cultivados, os modos de ser e de fazer, bem como os modos de produzir. Por mais pobre que seja, não há comunidade que não tenha traços característicos produzidos na criatividade histórica e gerados no contexto de suas potencialidades concretas. Caso contrário, sequer seria comunidade. Seria um bando de gente, um conglomerado humano, uma massa informe. (DEMO, 1996, p. 56-57)

Assim, diante de tais premissas, o referido autor complementa dizendo que a “cultura comunitária é a parteira da participação” (DEMO, 1996, p. 57), pois não há projeto assumido pela sociedade sem primeiramente haver identificação com as particularidades do grupo, isto é, em outras palavras:

A comunidade somente reconhecerá como seu o projeto que, mesmo tendo vindo de fora, é capaz de revestir-se de traços culturais do grupo. É preciso encontrar o eco reconhecido de algo que é seu, de algo que se encaixa na história vivida, de algo que aparece nas

determinações do dia-a-dia [sic] (DEMO, 1996, p. 57-58)

Safira Bezerra Ammann (1978, p. 27) aponta que o nível de participação que vigorará em determinada sociedade será determinado pelo tipo de relações sociais existentes, ou seja, a cultura da sociedade determinará se a participação ocorrerá como uma “[...] conquista das camadas populares ou uma outorga das camadas dirigentes [...]”; é por meio das relações e das características sociais existentes em determinada sociedade que será determinado que tipos de mecanismos e instrumentos participativos vigorarão.

Diante de tais apontamentos, é possível extrair o entendimento de que a simples imposição de um projeto, instrumento ou mecanismo, por melhor que seja, em uma determinada sociedade representa uma “invasão cultural³¹”, prática que, nas palavras de Paulo Freire (2016, p. 205), realizada maciamente ou não, representa sempre uma “[...] violência ao ser da cultura invadida, que perde sua originalidade, ou se vê ameaçado de perdê-la”.

Desse modo, conforme demonstra o referido autor, a melhor estratégia a ser adotada ao se aplicar um determinado projeto, instrumento ou mecanismo originário de outra realidade social a uma nova realidade seria, portanto, por meio de uma “síntese cultural” a qual, segundo ele, trata-se da forma de ação que, embora faça frente à nova realidade social a qual é inserida, não tem por objetivo impor-se sobre esta, mas sim adaptar-se a ela, respeitando suas estruturas e características próprias, a fim de melhorá-las (FREIRE, 2016).

De forma consonante, assim como Freire, Walter Mignolo, em sua obra – “Histórias Locais/ Projetos Globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar” (2003) –, ao tratar de semelhante situação, utiliza-se da expressão “diferença colonial” e destaca que ela pode ser compreendida como sendo:

[...] o espaço onde as histórias locais que estão inventando e implementando os projetos globais encontram aquelas histórias locais que os recebem; é o espaço onde os projetos globais são forçados a adaptar-se, integrar-se ou onde são adotados, rejeitados ou ignorados (MIGNOLO, 2003, p.10).

³¹ Nas palavras de Freire (2016, p. 205), a “invasão cultural” pode ser compreendida como sendo “[...] a penetração que fazem os invasores dos invadidos, impondo a estes sua visão de mundo, enquanto freiam a criatividade, ao inibirem sua expansão”.

Assim, entende-se que antes de avançar em direção ao objetivo central do presente trabalho, que é a análise acerca da estrutura do Observatório Social de Criciúma com base nas categorias da Cidadania Participativa, da Participação Popular e do Controle Social, considera-se necessário compreender primeiro o contexto social no qual ele está inserido.

Nesse sentido, no presente capítulo, buscar-se-á, em um primeiro momento, contextualizar o município de Criciúma, Santa Catarina, destacando alguns aspectos históricos, bem como instrumentos e formas de participação que se manifestaram ou ainda se manifestam ao longo dos anos na região; em um segundo momento, apresentar alguns aspectos históricos que envolvem a criação do primeiro Observatório Social implantado no País (que foi o do Município de Maringá/PR) e da origem da rede Observatório Social do Brasil de Controle Social; e, por fim, em um terceiro momento, analisar o processo e o contexto nos quais foi criado o Observatório Social de Criciúma, bem como sua estrutura, à luz das categorias da Cidadania Participativa, da Participação Popular e do Controle Social exercido pela Sociedade.

4.2 O MUNICÍPIO DE CRICIÚMA

Criciúma é um município brasileiro, com aproximadamente 213.023 habitantes, situado no sul do estado de Santa Catarina, a aproximadamente 190 km da capital Florianópolis, com altitude média de 50 metros em relação ao nível do mar e com área territorial de 235,701 km², que, juntamente com outros 11 (onze) municípios, compõe a Associação dos Municípios da Região Carbonífera - AMREC (BONFANTE, 2017; PAGANINI, 2016; IBGE, 2017; AMREC, 2019; ZANIBONI, 2018; VOLPATO, 1984, 2001; BALTHAZAR, 2001).

A ocupação efetiva da área geográfica onde hoje está localizado o município se deu no início de 1880, quando algumas famílias italianas aqui se estabeleceram por meio da realização de atividades como a “[...] derrubada de mata, construção de moradias, plantio de hortaliças e, logo a seguir, com o preparo das terras para a agricultura, que seria, durante os 30 anos iniciais, principal atividade econômica da colônia” (VOLPATO, 1984, p. 30; ZANIBONI,

2018; PAGANINI, 2016; BONFANTE, 2017; BALTHAZAR, 2001).

Anos mais tarde, após a chegada dos italianos, novos imigrantes começaram a chegar à região, dessa vez originários da Polônia, do norte da Alemanha e alguns também de descendência portuguesa, “africana” e árabe (VOLPATO, 1984, 2001; ZANIBONI, 2018; PAGANINI, 2016; BONFANTE, 2017; BALTHAZAR, 2001).

Além da atividade de agricultura, ainda nos primeiros anos de formação da cidade, foi descoberta a predominância de carvão mineral na região, o que consequentemente fez com que, gradativamente, ela se tornasse sua principal fonte de renda, chegando a ponto de a cidade, mais tarde, passar a ser conhecida como a “Capital Brasileira do Carvão” (ZANIBONI, 2018; TEIXEIRA, 1999).

Cumprе salientar que embora se tenha descoberto a predominância do minério na região, à época da descoberta se verificava um grande problema que era a forma de transporte rudimentar e vagarosa, isso porque, de modo geral, era realizada por meio de carros de boi (BALTHAZAR, 2001).

Porém, com o início do transporte ferroviário, mais precisamente com a inauguração do trecho Criciúma-Tubarão, que por sua vez interligava-se ao trecho já existente Tubarão-Laguna, a situação começa a mudar, e a atividade carbonífera passa a ganhar maior destaque e marcar profundamente a economia regional (BALTHAZAR, 2001).

Conforme destaca Paganini (2016, p. 111), o reconhecimento do município como sendo a “Capital Brasileira do Carvão” acaba diferenciando Criciúma dos demais municípios presentes no Estado e fazendo com que a “[...] cidade se destacasse como uma vantagem em relação aos demais, possibilitando com isso que o município saísse do anonimato e entrasse para a história”.

Nesse sentido, faz-se necessário destacar que, inicialmente, o município de Criciúma, à época denominado “Crésciúma”, foi criado como sendo distrito de Araranguá e somente anos mais tarde, na década de 1920, quando o então distrito passou a ganhar um “status” de cidade e força econômica por causa da extração do minério do carvão, os habitantes deram início a um processo emancipacionista que resultou na promulgação da Lei

Estadual nº 1.516, de 4 de novembro de 1925, e na consequente elevação do distrito à categoria de Município (BONFANTE, 2017; SANTA CATARINA, 2005; BALTHAZAR, 2001; TEIXEIRA, 1996).

Acerca de tal apontamento, Janete Trichês e João Henrique Zanelatto (2015) ressaltam que é importante compreender que esse processo de emancipação político-administrativa de Criciúma se deu devido a uma articulação política de comerciantes que vinham se configurando como um “grupo dominante” no “Distrito” desde 1910 e que à época eram vistos como representantes políticos dos moradores.

Cumprе salientar também que, inicialmente, o município foi batizado de “Crésciuṡa” por causa de uma espécie de taquara, de mesmo nome, que existia em grande quantidade na região, a qual, em termos indígenas, significa uma vara lisa e dobrada, e que somente em 1948 o nome foi alterado para o que é hoje, isto é, para Criciúma (ZANIBONI, 2018; BONFANTE, 2017; PAGANINI, 2016; BALTHAZAR, 2001).

Segundo José Paulo Teixeira (1996, p. 33):

[...] embora o nome da cidade esteja relacionado com uma planta chamada “Crésciuṡa”, abundantemente na época da colonização, o símbolo de Criciúma é o mineiro, mais exatamente o “homem do carvão”. Representando a força simbólica e histórica de Criciúma, este grupo social de trabalhadores se confunde com a história da cidade. Se, de um ponto de vista econômico e empresarial, não se pode pensar Criciúma sem a indústria do carvão, de um ponto de vista ideológico e cultural não há maneira de se pensar Criciúma sem identificar aquele que foi seu grupo social mais destacado: os mineiros.

Diante de tais apontamentos, é possível perceber que embora no decorrer de sua história o município de Criciúma, em um primeiro momento, tenha se formado por intermédio de uma população agrícola homogênea, com a descoberta do minério do carvão, começa a se formar também por meio de uma população urbana e operária mineira, apresentando assim dois diferentes grupos com características culturais próprias que se influenciaram mutuamente (VOLPATO, 2001).

Em outras palavras, segundo Volpato (2001, p. 20):

O grupo mineiro é formado por imigrantes açorianos e por negros

vindos de Laguna, Imbituba e Jaguaruna. A comunidade agrícola é formada por imigrantes europeus. Porém, não houve reservas a que se integrassem no grupo mineiro também egressos da agricultura, de tal modo que os valores culturais dos dois grupos originais estivessem presentes no novo grupo que surgia. Além disto, faltava nos trabalhadores mineiros de Criciúma aquele isolamento geográfico e social das “clássicas” comunidades mineiras.

Carlos Renato Carola (2004, p. 16-18) afirma haver uma identidade social própria do trabalhador e da família mineira, a qual, segundo ele, pode ser percebida tanto no “[...] modo de falar, de vestir, de morar, de trabalhar e de se organizar como classe trabalhadora [...]”, como também no próprio corpo do trabalhador mineiro, esta última característica evidenciada sobretudo pelo fato de que “[...] o trabalho na mina imprime as marcas do desgaste físico, e a poeira do carvão fica impregnada no corpo, na face, nos olhos, nas unhas, nas orelhas, tornando-o inconfundível [...]”.

O referido autor destaca ainda que

A necessidade de ter que trabalhar no “subterrâneo das trevas” para prover a sobrevivência individual e familiar fez surgir a imagem do trabalhador heroico. Ao mesmo tempo em que o mineiro assimilou a autoimagem de operário destemido, a sociedade exaltava a bravura desse guerreiro que arrancava a riqueza mineral das entranhas das “trevas”, gerando “progresso” para toda a região. Ao longo de décadas, formou-se uma espécie de sinfonia que tocava a melodia do “soldado heroico” (CAROLA, 2004, p. 18).

Nesses termos, faz-se necessário destacar que embora por quase um século de sua história o desenvolvimento de Criciúma esteve atrelado à agricultura e à mineração do carvão (TEIXEIRA, 1996), a partir da década de 1960, a vida econômico-produtiva do município começou a diversificar, isso porque outros ramos industriais, que até a época eram inexpressivos, começaram a ganhar um maior significado econômico e social, tais como “[...] cerâmica de pisos e azulejos [...], ramo de calçados e de couro; mecânico-metalúrgicos; de coque; de transporte; de alimentos; da construção civil; de serviços; de plásticos” entre outros (VOLPATO, 2001, p. 20; BALTHAZAR, 2001).

Assim, com uma população concentrada na área urbana, um aumento do comércio e dos serviços e com a convivência de trabalhadores empregados nos diferentes ramos industriais, criou-se um ambiente propício

para a “[...] formação de grupos de interesses como sociedade amigos de bairro, associações de moradores, cujos participantes tenham experiências de trabalho diversificado.” (VOLPATO, 2001).

José Paulo Teixeira (1999), ao analisar a história de Criciúma entre os anos de 1880 e 1998, destaca que ela pode ser dividida em três períodos – de Colonização (1880-1930), de Mineração (1930-1980) e de Diversificação (1980-1998) – os quais são marcados respectivamente pela presença e hegemonia de três “elites³²” locais.

Segundo o autor, o primeiro período, que corresponde aos anos de 1880 e 1930, trata-se da fase hegemônica pelos “coronéis do comércio”, nas palavras do autor, nessa época, a cidade “[...] era predominantemente rural e as elites de comerciante exerciam a chefia do poder local respaldadas pelas oligarquias dominantes no Estado [...]” que, à época, eram “[...] representadas e divididas entre os partidários dos Konder e dos Ramos” (TEIXEIRA, 1999, p. 20).

Já no segundo momento, período entre 1930 e 1980, há uma ascensão de uma nova “elite”, a dos “donos de minas”. Conforme destaca o autor, eles exerceram um tipo de dominação que se pode chamar de “patrimonialista”, porque,

Por mais de meio século de história, a cidade se fez cativa do governo federal, com a intermediação dos donos das minas, seus representantes e ideológicos, capitalistas ou trabalhistas. Esta dependência – traduzida na existência de um reserva de mercado para o carvão, na definição de preços e quotas que cada minerador obtinha na partilha do ‘ouro negro’ – fez com que vários mineradores de Criciúma combinassem sua situação de empresários com a de mandatário, ligados ao PSD e à UDN e, durante o regime militar, integrantes da Arena e do PDS. [...]. Em nome dos interesses públicos, da cidade ou região, os mineradores acumularam fortunas, prestígio e poder (TEIXEIRA, 1999, p. 20).

³² Cumpre salientar que, segundo o referido autor, “o que caracteriza as elites em geral, em uma sociedade de classes, hierarquizada e excludente como a nossa, é o fato de representarem o poder e se autoproclamarem a parte esclarecida da população e, nesse sentido, destacarem-se (situarem-se acima) da parcela “inculta” ou “inferior” da sociedade. Os integrantes das elites (locais ou nacionais) cumprem, portanto, um papel ideológico no plano político e cultural. Elas representam ou exercem um tipo de poder social (de ascensão social), que as distinguem do conjunto dos cidadãos; diferem-se do restante da população por se constituírem em um segmento social ativo do município, enquanto os cidadãos comuns – a parte considerada “não esclarecida” – comportam-se como membros passivos da comunidade local.” (TEIXEIRA, 1995, p. 87).

Por fim, no que se refere ao terceiro momento apresentado, período entre 1980 e 1998, o autor destaca que ele é marcado pelo surgimento de novos grupos empresariais, políticos e sociais ligados a diversos segmentos que passam a compartilhar influência e poder local com os “mineradores”. Segundo o autor, nesse período, os “mineradores” – e os mineiros – encontram-se no meio de uma crise do carvão marcada por movimentos sociais, conflitos nas minas e greves de ocupação (TEIXEIRA, 1999).

Nesse sentido, cumpre salientar que, conforme aponta Zaniboni (2018, p. 129), ao se estudar sobre o Município de Criciúma, de modo especial sob o aspecto do exercício da Cidadania Participativa, faz-se necessário destacar “[...] as fortes mobilizações e militâncias nos movimentos sociais e de trabalhadores, principalmente dos mineiros, iniciadas no final dos anos setenta [...]”.

Bonfante (2017, p. 122-123) destaca que é impossível descrever a história do Município de Criciúma sem de modo direto ou indireto “[...] mencionar sua forte militância no ambiente dos movimentos sociais, populares e de trabalhadores [...]”, porque o “[...] Município adquiriu reconhecimento enquanto berço de fortes mobilizações e lutas de trabalhadores, em especial dos mineiros, considerados a mais forte e mobilizada categoria até finais dos anos 1980”.

Nas palavras da referida autora, “[...] tal tradição, fundada nos movimentos dos trabalhadores, mas também nos populares e das pastorais, influenciou os mais diversos setores e segmentos durante o período de redemocratização” e fez com que o município se tornasse polo e vanguarda de diversas lutas (BONFANTE, 2017, p. 123).

Diante de tais apontamentos, entende-se como necessário destacar que, segundo alguns autores, tanto as “elites” como os movimentos sociais ou sindicais são os sujeitos políticos por excelência que se caracterizam, dentre outros aspectos, pelas relações de poder que estabelecem entre si e que influenciam diretamente na formação histórico-cultural local e regional (TEIXEIRA, 1995; BONFANTE, 2017; ZANIBONI, 2018; TRICHÊS; ZANELATTO, 2015).

Nesse sentido, tendo por base tal premissa/arguição, a fim de que

se possa cumprir o objetivo inicial proposto, que é a análise da estrutura do Observatório Social de Criciúma por meio das categorias da Cidadania Participativa, do Controle Social e da Participação Popular, o presente estudo buscará apontar brevemente a formação e a atuação de sindicatos patronais e de trabalhadores no Município.

Ressalta-se que um dos sindicatos patronais que teve grande influência na região de Criciúma, especialmente no que se refere à defesa dos interesses do setor carbonífero, é o Sindicato das Indústrias de Extração de Carvão de Santa Catarina – SIECESC (TEIXEIRA, 1995).

Nas palavras de José Paulo Teixeira (1995, p. 128):

A história deste sindicato patronal está ligada a história das empresas, dos donos das minas [...]. O SIECESC, até 1983, era uma Associação de Classe, vinculada ao Sindicato Nacional das Indústrias de Extração de Carvão. A constituição do Sindicato dos Mineradores coincide com a constituição de várias organizações corporativas-empresarial no período de democratização da sociedade brasileira quando o empresariado dos mais variados setores produtivos - tanto em Santa Catarina como a nível nacional - passam a se organizar (e atuar) setorialmente.

Ele afirma, ainda, que o poder desse sindicato foi aumentando ao longo dos anos na medida em que se dava o processo de desregulamentação do setor carbonífero e que com a crise no setor carbonífero, que ocorreu entre os anos de 1980 e 1998, e o aumento das demandas trabalhistas, esse sindicato tornou-se ainda mais importante e passou a ser o “[...] agente agregador dos interesses do carvão nos últimos anos” (TEIXEIRA, 1995, p. 129).

Conforme já mencionado anteriormente, ao longo da história da cidade, principalmente após os anos de 1980, houve o surgimento de novos grupos empresariais, políticos e sociais ligados a diversos segmentos na região de Criciúma que passaram a compartilhar influência e poder local com os mineradores, os quais, com o passar do tempo, sentiram a necessidade de se organizar e criar uma entidade que os representasse, assim, desse modo, em junho de 1944, é fundada a ACIC – Associação Comercial e Industrial de Criciúma (TEIXEIRA, 1995; ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL DE CRICIÚMA, 2019; NASPOLINI FILHO, 2000).

Segundo destaca Teixeira (1995, p. 128; 131), a ACIC “[...] se destaca como uma das principais organizações militantes do empresariado local [...]” e sua importância tem aumentado na medida em que a economia da região se diversifica a ponto de, nos últimos anos, ela agir muito “[...] mais que uma simples agregadora de interesses de classe [...]”, isto é, em outras palavras, tem se apresentado não apenas como intérprete dos anseios de seus associados, mas também de toda a região.

Conforme salientam Alcides Goularti Filho e Ângela Maria Antunes do Livramento (2004), os primeiros indícios de um movimento operário na região Sul do Estado de Santa Catarina ocorreu no ano de 1891, quando os ferroviários da Estrada de Ferro Tereza Cristina pararam devido aos baixos salários e às péssimas condições de trabalho.

Anos mais tarde, já no ano de 1920, ocorre o primeiro registro que se tem notícia de um movimento dos trabalhadores de minas na região, que foi a greve da CBCA, “[...] quando mais de trezentos mineiros pararam para exigir o pagamento dos salários atrasados e um aumento de 25%.” (GOULARTI FILHO; LIVRAMENTO, 2004).

Segundo Volpato (1984), o Sindicato dos Mineiros de Criciúma foi fundado apenas em 1945, 25 anos após a ocorrência da primeira greve. Ele nasceu em um período de grande movimentação política nacional e internacional, visto que enquanto no cenário internacional mostrava-se evidente a vitória do grupo dos “Aliados” na Segunda Guerra Mundial e consequente derrota do nazi-fascismo, no cenário nacional crescia a “[...] campanha pela reconquista das liberdades democráticas que se opunham frontalmente ao regime ditatorial vigente no país.” (VOLPATO, 1984, p. 110).

Conforme demonstra a referida autora, a história do sindicato dos mineiros do município pode ser dividida em duas fases: a) o período entre 1945 e 1956; b) o período entre 1957 e 1964 (VOLPATO, 1984).

A primeira fase, denominada “peleguismo³³” pela autora, seria aquela na qual o sindicato estava vinculado ao estado e ao Ministério do

³³ Conforme destaca a autora, um exemplo de peleguismo que se pode observar da época é que “[...] em 1952 os mineiros fizeram uma greve. O presidente do sindicato na viatura da polícia ia dedando os líderes da greve. O pelego é aliado do patrão. Sai do sindicato e sobe na hierarquia da empresa [...]. O sindicato era subsidiário da empresa” (VOLPATO, 2001, p. 140).

Trabalho, situação essa que pode ser percebida pelo fato de que até o momento da fundação do sindicato os mineiros eram perseguidos pelo simples fato de quererem se organizar. Contudo, de uma hora para outra, por iniciativa do Ministério do Trabalho, ele foi criado, levando, assim, os operários a acreditarem que essa “sindicalização” não se tratava de um benefício para a classe (VOLPATO, 1984).

Nas palavras da autora, nesse período,

A direção sindical nem sempre partilhava das mesmas disposições que os trabalhadores. Entre eles se registravam divergências e oposições, principalmente na política de reajustes salariais. A direção do sindicato propunha medidas conciliatórias, de negociação e de dependência frente às decisões patronais e da Delegacia Regional do Trabalho. Os mineiros pleiteavam posições mais definidas e “decisivas”, como greves, evitando atitudes passivas frente à delonga das respostas patronais e das do Ministério do Trabalho. Com frequência, depois de “muita discussão”, entre a diretoria e os mineiros, a Assembleia, aprovava propostas da diretoria, provisoriamente (VOLPATO, 1984, p. 112).

Já a segunda fase da história dos sindicatos mineiros de Criciúma, compreendida entre dezembro de 1957 e 31 de março de 1964, foi denominada fase de “militância”, pois foi nesse período que o sindicato passou a atuar mais ativamente na defesa dos interesses dos mineiros, lutando por melhores condições de trabalho e salariais e, quando necessário, utilizando da greve como forma de pressão ao governo e às empresas mineradoras. Também nesse período, mais precisamente no ano de 1962, que foi criado um segundo sindicato dos mineiros no município, por incentivo do Deputado Federal Diomício Freitas, localizado no distrito do Rio Maina, com o intuito de dividir e diminuir a força daquele já existente (VOLPATO, 1984).

Segundo destaca a supracitada autora, os dois sindicatos seguiam em orientação distinta³⁴, pois enquanto a mobilização trabalhista sindical no primeiro (Criciúma) era intensa, no segundo (Rio Maina) havia pouca mobilização, situação essa que levou à ocorrência de diversos conflitos entre

³⁴ Nas palavras da referida autora, o sindicato do Rio Maina “[...] desenvolvia suas atividades em consonância com a política empresarial, procurando não ‘contrariar os patrões’.” (VOLPATO, 1984, p. 123). A autora completa afirmando ainda que “[...] em abril de 1964, quando da intervenção do governo no sindicato de Criciúma e prisão de seus líderes, em Rio Maina o sindicato dos mineiros prosseguiu sua administração sem sofrer qualquer solução de continuidade.” (VOLPATO, 1984, p. 123).

os dois sindicatos (VOLPATO, 1984).

Por fim, frisa-se que Criciúma conta também com diversas experiências de participação da sociedade na defesa de assuntos de seu interesse, isto é, segundo pesquisa realizada pelo IBGE, no que se refere à sociedade civil organizada, o município de Criciúma conta com aproximadamente 840 unidades locais de entidades sem fins lucrativos, além de 292 fundações privadas e associações, que atuam em diversas áreas como saúde, cultura e recreação, educação e pesquisa, assistência social, religião, partidos políticos, sindicatos, associações patronais e profissionais, meio ambiente e proteção animal, desenvolvimento e defesa de direitos, além de outras onde se encontra o Observatório Social, entidade que será analisada nos itens subsequentes (IBGE, 2010).

4.3 OBSERVATÓRIOS SOCIAIS E A REDE NACIONAL OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL – OSB: ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Considerando todo o exposto até o presente momento, entende-se que antes de se avançar em direção à análise acerca dos observatórios sociais, bem como da rede Observatório Social do Brasil – OSB, faz-se necessário compreender o significado do termo observatório.

Nesse sentido, inicia-se dizendo que, segundo Paula Chies Schommer e Rubens Lima Moraes (2010, p. 309), a origem do termo "observatório" está relacionada tanto "[...] aos primeiros observatórios astronômicos (nos séculos XVIII e XIX) e meteorológicos [...]" como ao "[...] uso crescente de indicadores estatísticos por órgãos governamentais e agências multilaterais [...]" sendo que apenas recentemente, a partir da década de 1990, o termo passou a ser amplamente utilizado também no campo social e político (SCHOMMER; MORAES, 2010, p. 309).

Nesse sentido, embora haja diferentes tipos de observatórios, eles possuem um ponto em comum que é o de "[...] monitorar de forma sistemática o funcionamento ou desempenho [...]" do setor ou tema ao qual estão vinculados (SCHOMMER; MORAES, 2010, p. 309).

Cumprе salientar, também, que os observatórios costumam ter como

atribuições a coleta, o registro, o acompanhamento e a interpretação de dados, a produção de indicadores estatísticos, a criação de metodologias para "codificar, classificar e categorizar informações", o estabelecimento de conexões entre pessoas que trabalham em áreas similares, bem como o monitoramento e a análise de tendências (SCHOMMER; MORAES, 2010, p. 309).

Portanto, para que se possa compreender o surgimento dos observatórios sociais e da rede Observatório Social do Brasil (OSB), faz-se necessário compreender primeiramente em que contexto surgiu o primeiro Observatório Social, bem como a entidade que lhe deu origem, isto é, em outras palavras, é necessário compreender o contexto social no qual se encontrava o município de Maringá/PR, que levou à criação da Sociedade Eticamente Responsável (SER) que, por sua vez, deu origem ao primeiro Observatório Social do País, o do município de Maringá/PR (PERES, 2017; VIANA, 2016; QUEIROZ, 2017; OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ, 2012, 2019; DOIN *et. al.*, 2012; SILVA, 2017).

Assim, de acordo com a própria entidade, SER (2012, p. 4), um escândalo de corrupção envolvendo o desvio de mais de R\$ 100 milhões dos cofres públicos do município de Maringá

[...] foi o estopim que levou representantes de entidades como clubes de serviços, Ordem dos Advogados do Brasil, subseção de Maringá (OAB), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Núcleo Regional de Educação, Associação Comercial e Empresarial de Maringá (Acim), Centro Universitário de Maringá (Cesumar), entre outros, se reunirem em um grupo de reflexão. Estes encontros tiveram início em 2003 e apontaram para a necessidade de se trabalhar conceitos como ética, cidadania e civismo na sociedade.

Cumprе salientar que embora, inicialmente, as primeiras ações tenham se centrado apenas em um único bairro do município, com o passar do tempo, foi se percebendo a necessidade de se ampliar o trabalho a toda sociedade e, desse modo, em fevereiro de 2004, foi criada oficialmente a Sociedade Eticamente Responsável – SER (REVISTA SER, 2012, p. 4).

Segundo destaca a referida entidade:

Na ata de fundação, ficou definido que a associação tinha como

intuito principal despertar a consciência para os direitos e deveres de cada pessoa, resgatando o sentido de cidadania, promovendo ações visando à aceitação social dos impostos ou tributos, e lutar pela transparência no uso dos recursos públicos por meio do controle social, pois estes são a maior fonte sustentável para o desenvolvimento do país, e para fornecer serviços públicos de qualidade (REVISTA SER, 2012, p. 4).

Dois anos após a sua fundação, no ano de 2006, a SER passa a dar mais atenção para a “[...] participação na política local e a correta aplicação do dinheiro público [...]” (PERES, 2017, p. 55), e esse direcionamento acaba resultando no lançamento do projeto “Observatório Social de Maringá”, que tem como objetivo a “transparência na administração dos recursos públicos da cidade, por meio de acompanhamento em tempo real das contas dos poderes Executivo e Legislativo do Município.” (PERES, 2017, p. 55).

Nesse sentido, é possível perceber que o primeiro observatório social implantado no País, o Observatório Social de Maringá (OSM), foi gestado dentro da estrutura da Sociedade Eticamente Responsável – SER, associação esta que, por sua vez, foi criada pela mobilização de diversos setores e entidades da sociedade em razão de uma grande comoção social por causa de escândalos de corrupção e pela falta de ética e transparência na gestão dos recursos públicos; logo, pode-se afirmar que tais escândalos de corrupção e de má gestão dos recursos públicos vivenciados em Maringá/PR de um modo ou de outro desencadearam/foram responsáveis pela criação dos observatórios sociais (PERES, 2017; REVISTA SER, 2012, p. 4; QUEIROZ, 2017; DOIN *et. al.*, 2012).

Em pouco tempo de atuação, o Observatório Social de Maringá (OSM) tornou-se referência de exercício de controle social por parte da sociedade e de responsabilização dos governantes, chegando a ponto de receber diversas premiações e, a partir daí, diante da experiência vivenciada em Maringá, outros observatórios começaram a surgir (SILVA, 2017; PERES, 2017; VIANA, 2016; QUEIROZ, 2017; DOIN *et. al.*, 2012).

Assim, no ano de 2008, já havia mais cinco observatórios em funcionamento, todos no estado do Paraná, sendo eles nos municípios de Campo Mourão, Francisco Beltrão, Goioerê, Cascavel e Toledo. Nesse mesmo ano, mais precisamente no dia 28 de agosto, foi realizada no município de

Maringá uma assembleia que teve como objetivo constituir uma rede nacional de Observatórios Sociais, denominada inicialmente Instituto da Cidadania Fiscal – ICF (SILVA, 2017; PERES, 2017; VIANA, 2016; QUEIROZ, 2017; DOIN *et. al.*, 2012).

Segundo salienta Viana (2016, p. 106), de modo geral, “[...] essa rede seria composta por unidades independentes de trabalho, organizadas sob a denominação de Observatório Social – OS”, sendo cada uma das unidades detentora de:

[...] autonomia administrativa e financeira, regimento interno e normas operacionais próprias e atuação nos municípios onde estivessem sediadas, a qual obedeceria a padrões previamente estabelecidos em manual de práticas do ICF.

Dois anos mais tarde, no ano de 2010, o Instituto de Cidadania Fiscal (ICF) realiza a sua primeira alteração estatutária, alterando sua denominação para Observatório Social do Brasil (OSB) e mantendo ainda sua sede em Maringá, alteração essa que somente viria a ocorrer dois anos depois, no ano de 2012, quando o Observatório Social do Brasil mudaria sua sede para o município de Curitiba/PR (SILVA, 2017; PERES, 2017; VIANA, 2016; QUEIROZ, 2017; DOIN *et. al.*, 2012).

Cumprе salientar que à época da alteração do nome da entidade, realizada em 2010, foi destacado no estatuto do Observatório Social do Brasil – OSB, que a entidade tem como um de seus objetivos a priorização do fortalecimento e ampliação da rede, isto é, em outras palavras, em seu novo estatuto social, o agora OSB destacou expressamente que além do acompanhamento dos observatórios já existentes, a entidade tem como objetivo a ampliação da rede de observatórios no País, “[...] visando ao cumprimento da sua missão de ‘estimular as cidades a criarem o seu próprio Observatório Social, dotando-as com metodologia capaz de orientar o trabalho local de forma padronizada’ através de certificação.” (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2010).

Nesse sentido, faz-se mister destacar que em seu *site* a rede OSB apresenta que atualmente há 129 (cento e vinte e nove) Observatórios Sociais já implantados e outros 6 (seis) ainda em fase de implantação, espalhados em

16 (dezesseis) estados, conforme

Quadro 1:

Quadro 1 - Municípios com Observatório por Estado (continua)

BAHIA (BA) – 6	
Barreiras	
Jequié	
Porto Seguro	
Santo Antonio de Jesus	
Ilhéus	
Lauro de Freitas	
DISTRITO FEDERAL (DF) – 1	
Brasília	
GOIÁS (GO) – 1	
Goiânia	
MINAS GERAIS (MG) – 8	
Divinópolis (Em Breve)	
Itabira	
Montes Claros (Em breve)	
Pará de Minas	
Paracatu	
Piumhi	
Sete Lagoas	
Uberlândia	
MATO GROSSO (MT) – 4	
Cáceres	
Cuiabá	
Rondonópolis	
Sorriso	
MATO GROSSO DO SUL (MS) – 1	
Campo Grande	
PARÁ (PA) – 3	
Abaetetuba	

Quadro 1 - Municípios com Observatório por Estado (continuação)

Belém
Capanema
PARANÁ (PR) – 32
Apucarana
Arapongas
Campo Largo
Araucária
Assis Chateaubriand
Campo Mourão
Campos Gerais
Campos Gerais – Palmeira
Cascavel
Cianorte
Curitiba
Faxinal
Foz do Iguaçu
Palotina
Francisco Beltrão
Goioerê
Guarapuava
Irati
Laranjeiras do Sul
Londrina
Marechal Cândido Rondon
Mandaguari
Matinhos
Medianeira
Nova Esperança
Palmas
Paranavaí
Paranaguá
São José dos Pinhais
Toledo
Pato Branco
União da Vitória
PIAUÍ (PI) – 1
Piauí – Picos
RIO DE JANEIRO (RJ) – 9
Araruama

Quadro 1 - Municípios com Observatório por Estado (continuação)

Barra Mansa
Niterói
Nova Iguaçu
Petrópolis (Em Breve)
Rio de Janeiro
São Pedro da Aldeia
Teresópolis
Volta Redonda
BAHIA (BA) – 6
Barreiras
Jequié
Porto Seguro
Santo Antonio de Jesus
Ilhéus
Lauro de Freitas
DISTRITO FEDERAL (DF) – 1
Brasília
GOIÁS (GO) – 1
Goiânia
MINAS GERAIS (MG) – 8
Divinópolis (Em Breve)
Itabira
Montes Claros (Em breve)
Pará de Minas
Paracatu
Piumhi
Sete Lagoas
Uberlândia
MATO GROSSO (MT) – 4
Cáceres
Cuiabá
Rondonópolis
Sorriso
MATO GROSSO DO SUL (MS) – 1
Campo Grande

Quadro 1 - Municípios com Observatório por Estado (continuação)

PARÁ (PA) – 3
Abaetetuba
Belém
Capanema
PARANÁ (PR) – 32
Apucarana
Arapongas
Campo Largo
Araucária
Assis Chateaubriand
Campo Mourão
Campos Gerais
Campos Gerais – Palmeira
Cascavel
Cianorte
Curitiba
Faxinal
Foz do Iguaçu
Palotina
Francisco Beltrão
Goioerê
Guarapuava
Irati
Laranjeiras do Sul
Londrina
Marechal Cândido Rondon
Mandaguari
Matinhos
Medianeira
Nova Esperança
Palmas
Paranavaí
Paranaguá
São José dos Pinhais
Toledo
Pato Branco
União da Vitória
PIAUÍ (PI) – 1
Piauí – Picos

Quadro 1 - Municípios com Observatório por Estado **(conclusão)**

RIO DE JANEIRO (RJ) – 9	
Araruama	
Barra Mansa	
Niterói	
Nova Iguaçu	
Petrópolis (Em Breve)	
Rio de Janeiro	
São Pedro da Aldeia	
Teresópolis	
Volta Redonda	

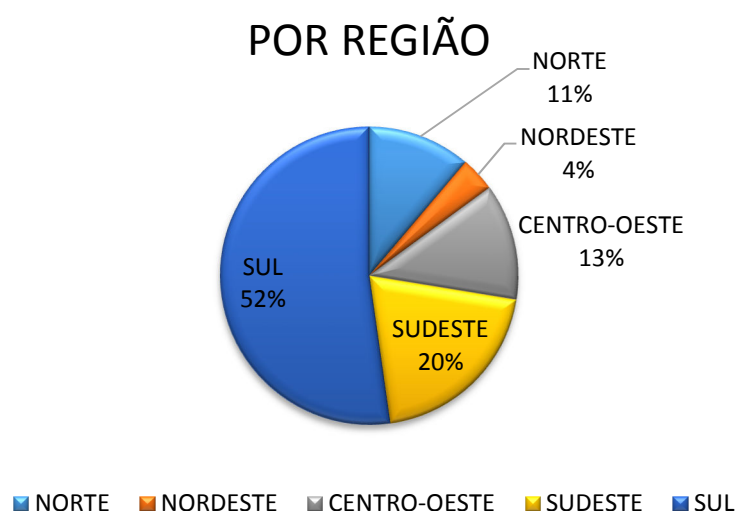
Fonte: Adaptada de Observatório Social do Brasil (2019a).

Ao se analisar a tabela/quadro, pode-se perceber que embora o Observatório Social de Maringá – OSM tenha sido responsável pela criação da rede Observatório Social do Brasil – OSB, seus integrantes optaram por não fazer parte desta, isto é, em outras palavras, “[...] o Observatório Social de Maringá, precursor dos observatórios sociais, não é um integrante da rede OSB” (PERES, 2017, p. 55).

Tendo por base a

Quadro 1, constata-se que a Região Sul é a que possui o maior número de Observatórios Sociais implantados, seguida da região sudeste, centro-oeste, norte e nordeste, conforme demonstra a Figura 1:

Gráfico 1 - Quantidade de Observatórios por Região



Fonte: Adaptada de Observatório Social do Brasil (2019a).

Outro ponto ainda a respeito da primeira alteração no Estatuto do OSB, realizada em 2010, que merece ser destacado se refere ao fato dela ter reafirmado a vedação, já existente no estatuto do primeiro observatório social, de ingerências político-partidárias nas ações da associação, isto é, em outras palavras, estão proibidas de participarem na atuação do Observatório pessoas ou entidades que possuam filiação partidária, isso porque se subentende que elas poderiam de algum modo comprometer a boa execução dos trabalhos, neutralizando as ações da entidade (SILVA, 2017; PERES, 2017; VIANA, 2016; QUEIROZ, 2017; DOIN *et. al.*, 2012).

Paula Chies Schommer *et al.* (2011), ao analisarem a estrutura e atuação dos Observatórios Sociais ligados à rede Observatório Social do Brasil – OSB, chegaram à conclusão de que a maioria deles possui personalidade jurídica própria e independente da Rede OSB, sendo suas criações, de modo geral, motivadas³⁵ pela constatação de irregularidades na gestão municipal e também pelo incentivo de pessoas e entidades ligadas à rede Observatório Social do Brasil – OSB que atuavam em municípios vizinhos.

De modo geral, os Observatórios são criados por associações empresariais, outras entidades de cunho comunitário e de representação de classes tradicionais nas regiões de origem dos observatórios, tais como *Rotary Club*, Lojas Maçônicas, sindicatos de trabalhadores, sindicatos patronais e associações de moradores, que costumam participar e colaborar financeiramente no processo (SCHOMMER *et al.*, 2011; DOIN *et. al.*, 2012; SILVA, 2017).

Schommer e Moraes (2010), ao tratarem sobre os observatórios sociais, destacam que no que se refere à “*accountability* democrática”, eles

³⁵ Os referidos autores apontam, segundo pesquisa realizada, além da constatação de irregularidades na gestão municipal e do incentivo de pessoas e de entidades vinculados à rede OSB, outras motivações têm levado à criação de Observatórios Sociais nos municípios tal como: “[...] a) a importância dos acompanhamentos dos gastos públicos e educação fiscal; b) a necessidade de um grupo de pessoas de fazer com que o dinheiro público tivesse uma aplicação correta, em benefício da população; c) vontade de acompanhar a gestão pública, para que a mesma seja a mais eficiente possível; d) desejo de conscientizar os administradores municipais sobre o gasto correto do dinheiro público; e) discussões, antes da criação do OS Brasil, no âmbito das Associações Comerciais do Paraná; f) conhecimento sobre a ideia a partir de visita a ACIM, em 2006; g) o presidente conheceu a metodologia do observatório e o sucesso do exemplo de outros municípios; h) conhecimento da criação e do trabalho desenvolvido pela AMARRIBO – Amigos Associados de Ribeirão Bonito – SP.” (SCHOMMER *et al.*, 2011, p. 9-10).

podem tanto fiscalizar a ação dos gestores públicos e contribuir para a observância dos princípios constitucionais da administração pública como também “[...] estimular os demais mecanismos de *accountability* durante os mandatos – parlamentar, judicial, administrativo e de resultados –, gerar mobilização coletiva e influenciar decisões e o processo de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas.” (SCHOMMER; MORAES, 2010, p. 310, grifos nossos).

Segundo Alves (2015, p. 14), o Observatório Social trata-se de “[...] uma instituição não governamental, sem fins lucrativos e é formado por voluntários que são engajados na justiça social e contribui para a melhoria da gestão pública”. A referida autora também ressalta que o Observatório Social, dentre outros objetivos, busca a desburocratização de informações da Administração Pública com o intuito de:

[...] contribuir para a melhoria da gestão pública por meio de monitoramento das licitações municipais e de ações de educação. Atua em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos, reunindo entidades representativas da sociedade civil, sendo um espaço democrático e apartidário (ALVES, 2015, p. 17, grifo nosso)

Do mesmo modo, o *site* do Observatório Social do Brasil (2019b) descreve que os Observatórios Sociais são um espaço para o pleno exercício da cidadania, devendo, portanto,

[...] ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública. Cada Observatório Social é integrado por cidadãos brasileiros que transformaram o seu direito de indignar-se em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. São empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2019b).

Outro ponto que merece ser destacado é que embora, de modo geral, a atuação dos observatórios sociais se dê em âmbito municipal, o estatuto do OSB prevê a possibilidade de criação de observatórios sociais estaduais e distritais para auxiliarem no controle social das contas do Governo do Estado e da Assembleia Legislativa (PERES, 2017; OBSERVATÓRIO

SOCIAL BRASIL, 2015).

No que se refere à fundamentação legal para a criação dos Observatórios Sociais, cumpre salientar que, segundo os autores que tratam com profundidade sobre o tema, esses possuem diversas bases legais e constitucionais que fundamentam a sua criação e atuação (BAPTISTUCCI, 2011).

Entre as bases que fundamentam a criação e a atuação dos Observatórios, pode-se destacar o artigo 5º, incisos XXXIII da Constituição Federal, que dispõe que a todos os cidadãos é assegurado o direito de “[...] receber dos órgãos públicos informações [...] de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.” (BAPTISTUCCI, 2011; BRASIL, 2018a).

O referido texto constitucional traz ainda outras fundamentações que merecerem ser destacadas, como: o Artigo 31, § 3º, o qual dispõe que “[...] as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei [...]”; o Artigo 37, que prevê a administração pública deverá obedecer aos “[...] princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade e eficiência** [...]” (BRASIL, 2018a, grifo nosso); e o artigo 29, inciso XII, que dispõe que o município, além de atender aos princípios previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, deve atender a alguns preceitos, dentre eles “[...] XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal [...]” (BRASIL, 2018a; BAPTISTUCCI, 2011).

Já no que se refere à fundamentação infraconstitucional, pode-se destacar a Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e a Lei Complementar nº 131/2009, que acrescentou alguns dispositivos a LRF e que determina a “[...] disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (BRASIL, 2019c, BRASIL, 2019d; BAPTISTUCCI, 2011).

Diante de tais apontamentos preliminares, entende-se como necessário, agora, seguir em direção à análise do principal objeto de estudo deste trabalho, que é o Observatório Social de Criciúma, tarefa essa que será realizada no item seguinte.

4.4 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA: UMA ANÁLISE ATRAVÉS DA CIDADANIA PARTICIPATIVA, DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DO CONTROLE SOCIAL EXERCIDO PELA SOCIEDADE

As informações contidas nesta seção, conforme demonstra a declaração anexa (Anexo A), foram obtidas por meio de consulta no regimento interno; no estatuto; nos dados do processo de fundação e da composição dos membros e das entidades/instituição que fazem parte do Observatório Social de Criciúma, além do acesso *in loco* das atas das Câmaras e dos Conselhos da instituição, fornecidas pela própria entidade, com vedação da reprodução de qualquer informação que exponha os participantes ou a atuação do observatório.

Diante de tais esclarecimentos, cumpre salientar que para fins de estudo foram definidos os seguintes eixos centrais de análise: a) Perfil do Observatório Social e de seus(suas) Associados(as); b) Estatuto, Regimento, Organização e Estrutura; c) Reuniões.

a) Perfil do Observatório Social e de seus(suas) Associados(as)

O Observatório Social de Criciúma, também denominado pela sigla OSB Criciúma, trata-se de uma pessoa jurídica do direito privado, sem fins lucrativos, apartidária, que integra a rede Observatório Social do Brasil. Ele foi constituído no dia 11 de agosto de 2014 por entidades da sociedade civil organizada do município de Criciúma (SC) lideradas pela Associação Empresarial de Criciúma – ACIC (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2016).

Segundo descreve a própria entidade, ela busca:

[...] ser uma ferramenta de controle sobre a gestão dos gastos públicos, não um órgão fiscalizador, mas sim, apoiador da administração municipal, com objetivo de zelar para que os escassos recursos públicos sejam investidos de forma consciente e séria, além de buscar a qualidade na aplicação, por meio do monitoramento das licitações municipais, de estímulo às empresas criciúenses como fornecedores do setor público, de ações de educação fiscal visando à elevação das receitas e de incentivador da eficiência na gestão pública (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2016)

Diante de tal apontamento, pode-se perceber que o objetivo central do observatório não é agir como um “órgão fiscalizador”, mas sim como um “apoiador” da administração municipal por meio do zelo pela correta gestão e utilização dos recursos públicos. Nesse sentido, verifica-se que a proposta de atuação do observatório coaduna a ideia supramencionada anteriormente de que, diferente do que alguns autores defendem, o Controle Social exercido pela Sociedade não pode ser compreendido como um mecanismo/instrumento de combate ao Estado, impondo culpa sobre este, mas sim como um auxiliador e fortalecedor deste, uma vez melhorando sua atuação todos os envolvidos, Estado e Sociedade, são beneficiados (CAMPOS, 2006; MILESKI, 2006; BRITTO, 1992).

No que se refere aos participantes, cumpre salientar que, segundo os dados fornecidos pela entidade, o Observatório Social de Criciúma é composto por pessoas físicas e jurídicas, sendo que dentre as pessoas jurídicas uma delas se trata de um Sindicato Patronal e as demais são empresas da região. Entre os participantes “pessoa física”, pode-se perceber que em quase todos os casos eles possuem formação em nível superior (dado esse que será detalhado no item seguinte) (Anexo A).

Acerca do presente exposto, poder-se-ia extrair o entendimento de que o Observatório Social de Criciúma é formado por “elites”, sob a alegação de que boa parte de seus membros são dotados de acesso diferenciado a bens e valores e se caracterizam como parte mais “esclarecida” da população, isto é, se encontram em uma posição diversa dos demais membros da sociedade (TEIXEIRA, 1995).

Todavia, antes de considerar tal pressuposto verdadeiro, ou ainda, antes de se pensar em criticar tal entidade com base na composição de seus membros, faz-se necessário analisar de que forma ele está organizado e

estruturado, bem como de que forma ocorre e quem participa das reuniões do observatório.

b) Estatuto, Regimento, Organização e Estrutura

No artigo 2º de seu estatuto, o Observatório Social descreve quais são os seus objetivos gerais. Para fins desta pesquisa pretende-se destacar os seguintes objetivos:

- [...]
- II. **Congregar, localmente, representantes da sociedade civil organizada, executivos e profissionais liberais de todas as categorias, sem vinculação político-partidária, dispostos a contribuir no processo de difusão do conceito de cidadania fiscal, servindo a seu grupo profissional e à sociedade em geral;**
- [...]
- V. **Incentivar e promover eventos artísticos, culturais, técnicos e científicos que possam contribuir para a criação da cultura da cidadania fiscal e popularização das ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos;**
- VI. Contribuir, diretamente, para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos, de acordo com o previsto no artigo 5º, incisos XIV e XXXIV; no artigo 37, parágrafo 3º da Constituição da República de 1988, Lei nº 12.527/2011 e Decreto 7.724/2012;
- VII. **Estimular a participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão dos recursos públicos, visando defender e reivindicar a austeridade necessária na sua aplicação, dentro de princípios éticos com vistas à paz e à justiça social;**
- VIII. **Incentivar e promover o voluntariado nas ações educativas e operacionais em favor dos direitos do cidadão e contra a corrupção;**
- IX. Realizar e divulgar estudos relativos a atividades governamentais e empresarias de interesse da comunidade;
- [...]
- XI. Reverter o quadro de desconhecimento, por parte de indivíduos, empresas e entidades, de mecanismos capazes de possibilitar o exercício da cidadania fiscal e o controle da qualidade na aplicação dos recursos públicos;
- [...]
- XIII. Promover a ética, a paz, a cidadania, os direitos humanos, a democracia e outros valores universais³⁶ (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2014, p.1, grifo nosso)

Nesse sentido, pode-se perceber que, conforme o estatuto, há uma

³⁶Cumprer salientar que, segundo o estatuto, entende-se por Cidadania Fiscal “[...] a capacidade de entendimento da importância social dos tributos e a necessidade do controle social dos gastos públicos.” (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2014, p. 1).

grande preocupação do observatório em conscientizar a população sobre o andamento e a importância de se monitorar a gestão pública, bem como de fomentar a participação de mais membros da sociedade na atuação do observatório, situação essa que também foi verificada na análise das atas.

Em seu estatuto, o observatório descreve também que o direito de participar como “associado(a)” é concedido a “[...] cidadãos e entidades de classe, organizações sociais ou de representação comunitária, empresas e instituições públicas, através de cidadãos que as integrem e por elas nomeadas [...]”, que não possuam filiação partidária, que não estejam subordinados ou vinculados de algum modo com o órgão público observado e que venham a contribuir para o cumprimento da missão do Observatório Social, sendo que o ingresso deles se dará mediante manifestação formal na qual conste a concordância plena das condições previstas no Estatuto e no Regimento Interno (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2014, p. 2).

Conforme o Estatuto, o Observatório Social pode ser constituído por número ilimitado de associados, distribuídos nas seguintes categorias: I) Associado Fundador; II) Associado Contribuinte; III) Associado Efetivo; IV) Associado Institucional; V) Associado Mantenedor; VI) Associado Profissional; e VII) Associado Voluntário (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2014).

De acordo com estatuto, o Associado Fundador é compreendido como a “pessoa física ou jurídica presente na assembleia de constituição ou que venha a associar-se no prazo máximo de 10 (dez) dias corridos após a assembleia de constituição. Já o Associado Contribuinte se trata da pessoa física ou jurídica que venha a solicitar a sua adesão e seja aprovada pelo Conselho de Administração. O associado Efetivo, por sua vez, trata-se do associado que tenha participado das atividades do Observatório pelo prazo não inferior a 1 (um) ano, sem faltas ou sanções administrativas, e que tenha “[...] prestado relevantes serviços ao OS, o qual poderá ser convidado pelo Conselho de Administração a compor a categoria” (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2014, p. 2).

Na categoria de “Associado Institucional”, estão inseridas todas as entidades que fazem parte do chamado “Terceiro Setor, universidades, faculdades e escolas técnicas, de classe e Setor Governamental, que venham

a formar parcerias ou trabalhos em conjunto, estando isentas do pagamento de contribuições financeiras” (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2014, p. 2).

Por associados mantenedores são compreendidas todas as pessoas jurídicas que patrocinam as atividades do observatório de forma constante e periódica, e por associados profissionais todas as pessoas físicas, profissional de diversos segmentos que “[...] venha a trabalhar nos programas desenvolvidos pela entidade ou que venha a manter interface com as atividades e objetivos da associação, estando isentas do pagamento de contribuições financeiras” (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2014, p. 2).

Por fim, por associado voluntário compreende-se toda pessoa física que venha a participar das atividades do observatório de forma espontânea e estando isenta do pagamento de taxas ou contribuições financeiras (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2014).

Segundo dados fornecidos pela entidade, atualmente o observatório possui as seguintes quantidades de associados, conforme Tabela 1:

Tabela 1 - Quantidade de Associados

Associados	Pessoa Física	Pessoa Jurídica
Fundadores	38	0
Efetivo	33	5
Contribuintes	33	5
Institucionais	0	5
Mantenedores	18	17
Profissionais	31	0
Voluntários	33	5

Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Cumpra salientar que os associados podem participar de mais de uma categoria simultaneamente; logo, com base nas informações fornecidas pela entidade, não há como precisar exatamente a quantidade total de participantes, bem como quantos deles estão inseridos em mais de uma categoria.

No que se refere à estrutura, entende-se como necessário destacar que o Observatório Social de Criciúma é dividido em 3 (três) órgãos

deliberativos e 1 (um) consultivo. Entre os órgãos deliberativos estão a Assembleia Geral, o Conselho de Administração – que, por sua vez, para melhor administrar e acompanhar as ações desenvolvidas pelo Observatório, segmentou suas ações em Câmaras – e o Conselho Fiscal. Já o órgão consultivo é denominado Conselho Consultivo. Para fins de estudo, a presente pesquisa buscará focar apenas na atuação do Conselho de Administração e das suas Câmaras, porém também contextualizará brevemente as atribuições dos demais (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2014; OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2016; OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2018).

Segundo o que dispõe o estatuto, a Assembleia Geral é o órgão máximo do observatório, sendo soberana em todas as suas decisões e dela podendo participar todos os associados do observatório no gozo de seus direitos. A Assembleia Geral ordinária reúne-se uma vez ao ano, no primeiro semestre, mediante convocação do Conselho de Administração, podendo ocorrer também extraordinariamente mediante convocação do Conselho de Administração, do Conselho Fiscal ou de 1/5 (um quinto) dos associados que estejam em pleno gozo de seus direitos (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2014).

Entre as atribuições da Assembleia Geral estão a apreciação do relatório de atividades e de operações financeiras do Conselho de Administração relativo ao ano anterior, eleger membros dos Conselhos de Administração e Fiscal, deliberar sobre a exclusão de associado ou destituição de membros dos Conselhos quando eles praticarem algum ato contrário ao estatuto, deliberar sobre qualquer matéria de interesse do observatório para a qual os membros tenham sido convocados, dentre outras (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2014).

No que se refere ao Conselho Fiscal, cumpre salientar que ele é composto por 3 (três) membros titulares e 3 (três) membros suplentes e se reúne ordinariamente uma vez por ano, extraordinariamente quando convocado pelo Conselho de Administração ou sem que as ações do Observatório venham a requerer. De modo geral, suas atividades estão relacionadas com o exame e acompanhamento do desempenho financeiro e contábil do observatório e sobre

as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os superiores da entidade (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2014).

O Conselho Consultivo, por sua vez, como o próprio nome já demonstra, possui caráter consultivo e é composto por 10 (dez) associados representantes de entidades sociais, de instituições representativas de classe, de outras organizações do chamado Terceiro Setor, e também de empresas privadas, legalmente constituídas e em atividade, convidadas pelo Conselho de Administração, e tem como principais atribuições promover alianças com entidades com o intuito de fortalecer e auxiliar o cumprimento dos objetivos do observatório, apoiar novos programas e projetos do observatório, auxiliar na disseminação da cultura da cidadania fiscal, dentre outros (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2014).

Por fim, no que se refere ao Conselho de Administração, cumpre salientar que é um órgão deliberativo e executivo do observatório, composto 5 (cinco) membros – Presidente, Vice-presidente para Assuntos Administrativos-Financeiros, Vice-presidente para Assuntos Institucionais e de Alianças, Vice-presidente para Assuntos de Produtos e Metodologia e Vice-presidente para Assuntos de Controle Social – que se reúnem periodicamente para a avaliação das atividades e deliberações necessárias à condução dos trabalhos do observatório – e extraordinariamente também quando necessário – que baseado em seu planejamento estratégico, para melhor administrar e acompanhar as ações desenvolvidas pelo observatório, segmentou suas ações nas seguintes câmaras: a) Câmara de Gestão; b) Câmara de Comunicação; c) Câmara Jurídica; d) Câmara de Infraestrutura; e) Câmara de Saúde; f) Câmara de Educação (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2014; OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2018).

De acordo com o regimento interno, a Câmara de Gestão tem como objetivo “[...] apoiar a Presidência na organização e administração do Observatório Social de Criciúma e nas ações das demais câmaras, criando uma padronização de ações entre as mesmas para melhor aproveitar os esforços despendidos [...]”, e entre suas atribuições destacam-se “I - organizar a estrutura administrativa/operacional do Observatório Social [...]”; IV - participar da elaboração do planejamento (estratégico) e da divulgação [...]” e “[...] IX -

Analisar receitas e despesas da PMC e Câmara Municipal apresentadas pela Secretaria Executiva [...]” (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2018, p. 3).

Já Câmara de Comunicação, por sua vez, tem por objetivo “[...] fortalecer a imagem do Observatório Social de Criciúma com informações seguras e confiáveis no que diz respeito às ações na gestão pública.” (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2018, p. 3). Essa câmara tem como principais atribuições informar a sociedade sobre as ações realizadas pelas câmaras do observatório Social, manter o *site* do observatório atualizado e manter uma interlocução permanente entre o observatório e as lideranças públicas (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2018).

Conforme dispõe o regimento, o objetivo da Câmara Jurídica é acompanhar, monitorar e orientar os órgãos e entidades da Administração Pública do Município de Criciúma, a fim de assegurar que “[...] as execuções orçamentárias, financeiras, contábeis e patrimoniais sejam aplicadas e desenvolvidas segundo os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2018, p. 4).

De acordo com o regimento, a fim de cumprir o objetivo ao qual se propõe, essa câmara possui apenas duas atribuições, sendo uma de prevenção por meio da “[...] análise de licitações, acompanhamento de processos legislativos, contratos, sistema tributário municipal, autarquias, fundações e demais estruturas do município de Criciúma [...]”, e outra de monitoramento por meio da “[...] análise de documentos obtidos ou solicitados através do Observatório Social de Criciúma [...]” (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2018, p. 4).

A quarta câmara mencionada, que é a de infraestrutura, tem por objetivo “[...] realizar acompanhamento das obras municipais, no que se refere ao cronograma físico, financeiro e qualidade dos serviços, sempre primando pelo bom aproveitamento dos recursos públicos [...]”, e possui como principais atribuições avaliar os aspectos técnicos e financeiros nas licitações e acompanhar o andamento das construções no que se refere ao cronograma e orçamento, e a qualidade dos serviços prestados (OBSERVATÓRIO SOCIAL

DE CRICIÚMA, 2018, p. 4).

A quinta câmara, de Saúde, como o próprio nome sugere, está relacionada à área da saúde e visa atuar como um órgão de “[...] apoio à administração pública e da comunidade no sentido de racionalizar a utilização dos recursos alocados na área de saúde no município”. Entre suas atribuições está a análise e verificação das informações contidas nos relatórios da Secretaria de Saúde e a sugestão de melhorias (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2018, p. 4).

Por fim, a sexta e última câmara, que é a de Educação, “[...] tem como propósito acompanhar a aplicação do plano municipal de educação [...]”, por meio da realização de análise crítica de seus números, propondo melhorias quando necessário (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2018, p. 4).

Diante de tais apontamentos, cumpre salientar que de acordo com os dados fornecidos pela instituição, atualmente, a composição dessas câmaras se dá da seguinte maneira, mostrada na Tabela 2:

Tabela 2 - Divisão de Câmaras e seus participantes

Câmaras Observatório Social

Profissionais	Comunicação	Educação	Gestão	Infraestrutura	Jurídica	Saúde
Administrador			3			1
Administrador/Bacharel em Direito					1	
Advogado/ Bacharel em Direito					3	
Advogado/Professor					1	
Arquiteto				1		
Biólogo						1
Contador			1			2
Engenheiro Agrimensor				1		
Engenheiro Civil				2		
Engenheiro de Minas						1
Engenheiro Mecânico				1		
Farmacêutico						1
Farmacêutico/Bioquímico						1
Fisioterapeuta						1
Jornalista	2					
Professor		7	2			1
TOTAL	2	7	6	5	5	9

Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Um outro ponto que se entende como necessário destacar é que, segundo o regimento, cada câmara possuirá um coordenador indicado pelo Conselho de Administração para conduzir os trabalhos e este, juntamente com os demais participantes, avaliará quantos membros/voluntários são necessários para a realização das atividades (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, 2018).

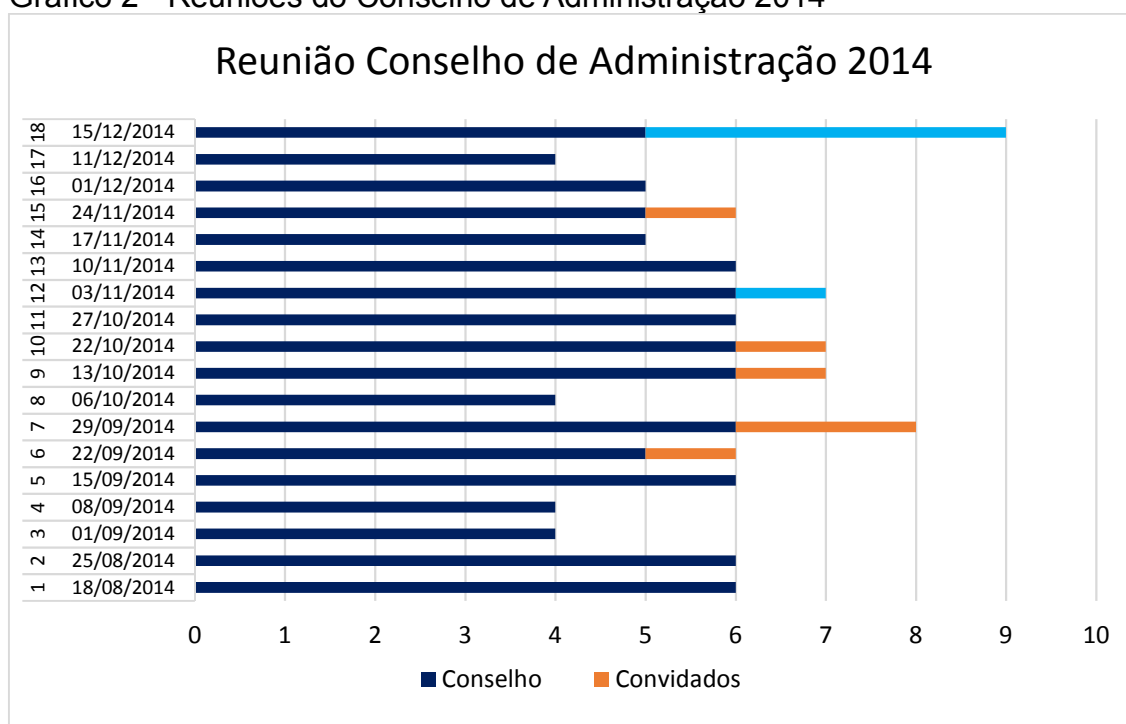
Em outras palavras, assim como o Conselho de Administração, e demais órgãos do Observatório Social, cada uma dessas câmaras possuirá reuniões próprias.

b) Reuniões

Após a verificação e análise das atas das reuniões do Conselho de Administração, verificou-se que no ano de fundação do Observatório Social de Criciúma, 2014, o conselho se reuniu 18 vezes, sendo que em 5 (cinco) dessas reuniões houve participação de convidados externos³⁷ e em duas houve participação dos demais associados da entidade, conforme demonstra a Gráfico 2:

³⁷É importante destacar que são consideradas como convidados externos as pessoas que não integram o Observatório Social de Criciúma, convidadas pela entidade para tratar de uma questão ou ação estratégica específica, bem como parceiros que auxiliam de algum modo a entidade. Para fins desta pesquisa, não foram diferenciados aqueles que auxiliam continuamente a entidade daqueles que foram convidados apenas em momentos isolados para dirimir alguma questão ou participar de alguma ação estratégica específica.

Gráfico 2 - Reuniões do Conselho de Administração 2014



Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

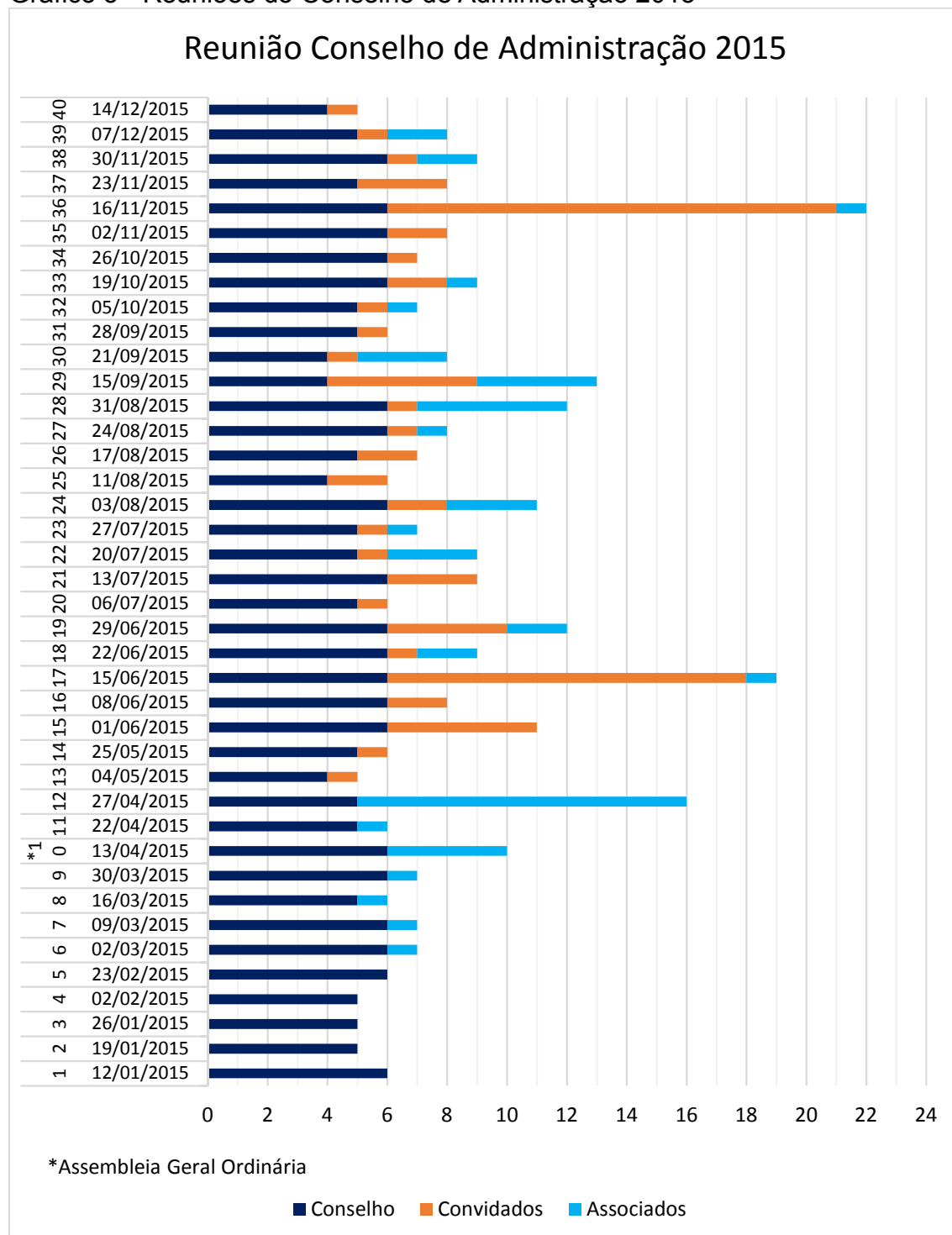
A respeito dessas reuniões ocorridas no primeiro ano do observatório, entende-se como necessário destacar aquela ocorrida no dia 15 de setembro de 2014, na qual os membros trataram da importância do monitoramento das licitações municipais e da promoção/fomento da educação fiscal da sociedade; no dia 13 de outubro de 2014, na qual os membros trataram da necessidade de se criar uma comissão específica para vistoriar as obras públicas em andamento; e no dia 27 de outubro de 2014, em que os membros manifestaram a preocupação de elaborar um Boletim Informativo para divulgar as atividades do observatório, fazer pequenas publicações semanais para melhorar a visibilidade da entidade perante a sociedade, criar *site* e janela de ouvidoria para denúncias de pessoas lesadas pelos órgãos municipais, criar um canal de comunicação com a sociedade.

Entende-se como necessário destacar que embora desde as primeiras reuniões a entidade já demonstrasse preocupação em elaborar um *site* próprio para auxiliar na divulgação de suas atividades à Sociedade, tendo em vista que ela dependia da atuação de voluntários para a sua elaboração, este acabou sendo colocado no ar apenas no início do ano de 2018.

No ano de 2015, foi verificado que o Conselho de Administração se

reuniu 40 (quarenta) vezes, sendo que em 35 (trinta e cinco) dessas reuniões houve participação de convidados externos e/ou dos demais membros associados do observatório social, conforme demonstra a Gráfico 3:

Gráfico 3 - Reuniões do Conselho de Administração 2015

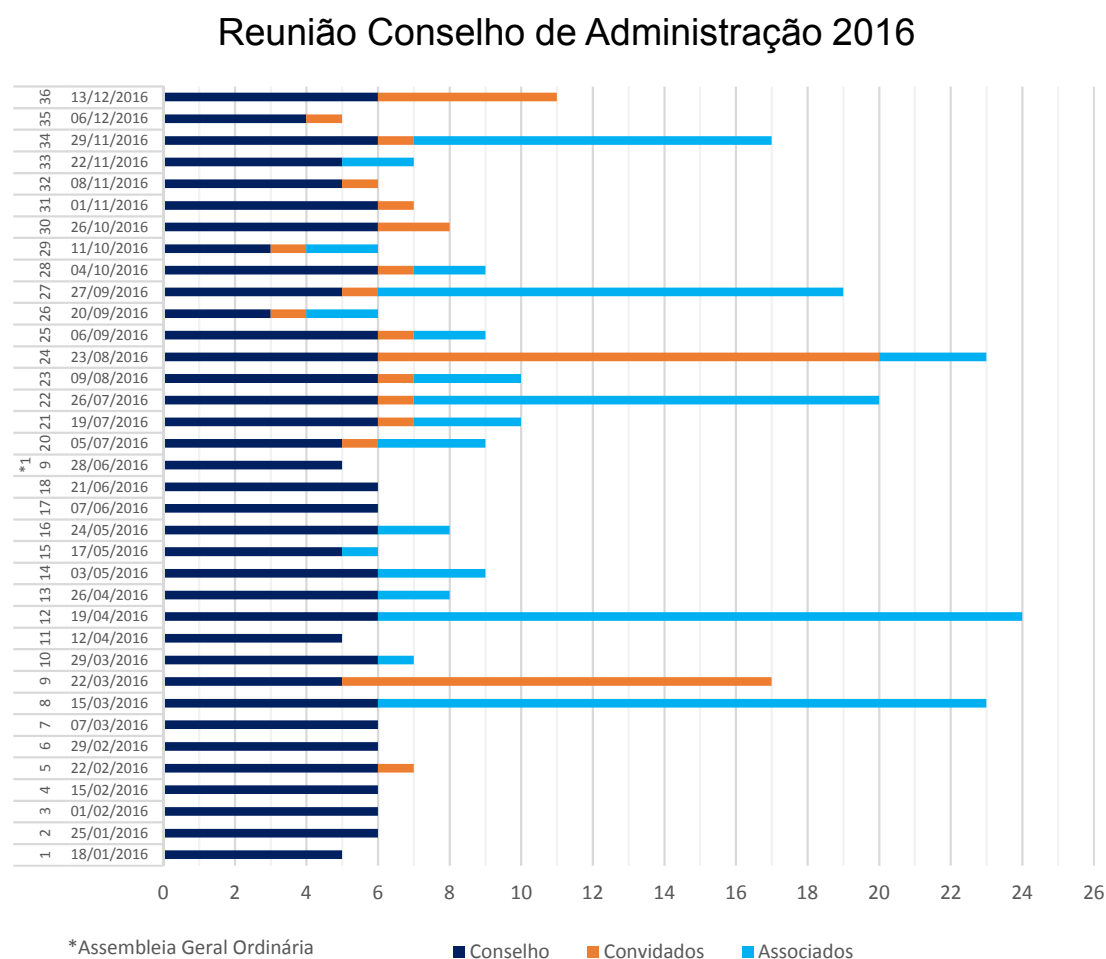


Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Diante do gráfico acima, pode-se perceber que as reuniões nas quais ocorreu a participação mais expressiva de pessoas externas ao Conselho de Administração se deram nos dias 27/04, 15/06 e 16/11, as quais contaram, respectivamente, com a participação de 11 (onze) associados, 12 (doze) convidados externos mais 1 (um) associado e 15 (quinze) convidados externos mais 1 (um) associado.

No ano de 2016, contatou-se a ocorrência de 36 (trinta e seis) reuniões do Conselho de Administração, sendo que em 26 (vinte e seis) delas houve participação de convidados externos e/ou demais membros associados do observatório. Verificou-se também, nesse ano, assim como no ano anterior, que ocorreram reuniões com uma participação expressiva de pessoas externas ao conselho, conforme demonstra a Gráfico 4:

Gráfico 4 - Reuniões do Conselho de Administração 2016

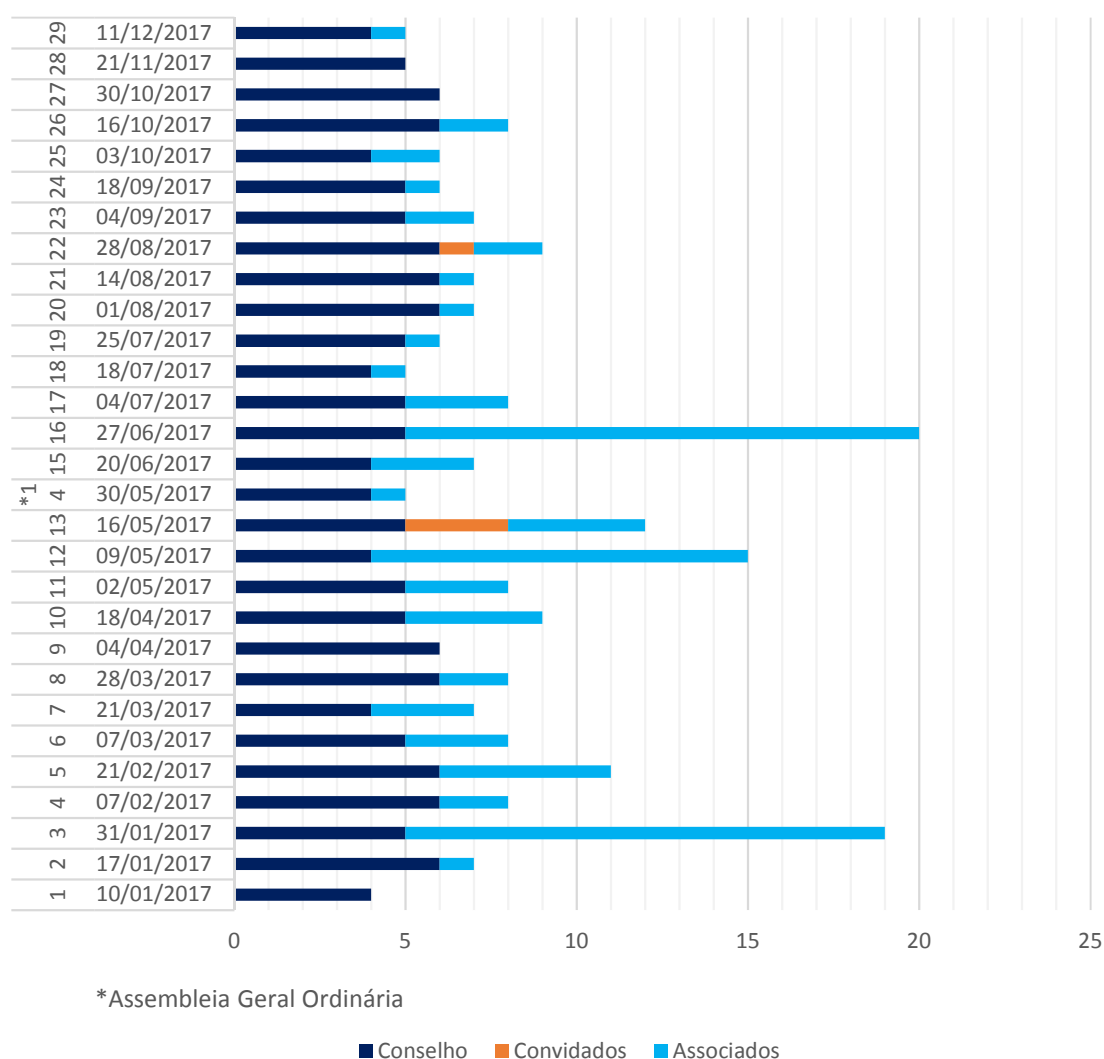


Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Em 2017, ocorreram menos reuniões do Conselho de Administração que nos anos de 2015 e 2016 – apenas 29 (vinte e nove) –, porém assim como ocorreu nos anos anteriores, na grande maioria, em 25 (vinte e cinco) delas, houve participação de pessoas externas do conselho, conforme demonstra a Gráfico:

Gráfico 5 - Reuniões do Conselho de Administração 2017

Reunião Conselho de Administração 2017

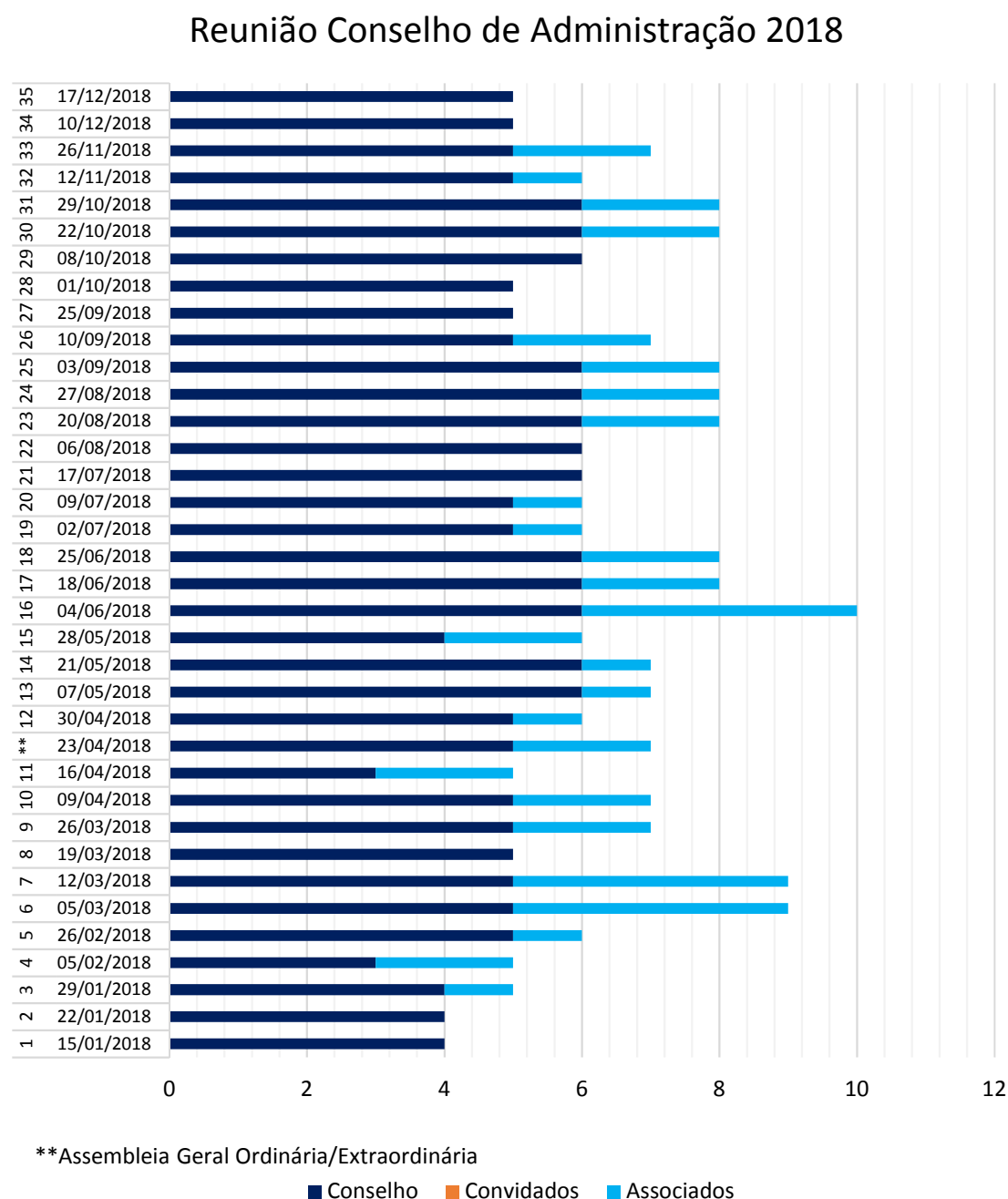


Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Por fim, no ano de 2018, verificou-se a ocorrência de 35 (trinta e cinco) reuniões do Conselho de Administração, com a participação dos demais

associados do observatório em 26 (vinte e seis) delas. Nesse ano, pode-se perceber que, diferentemente dos anos anteriores, não houve uma participação muito expressiva de pessoas externas do conselho nas reuniões, conforme demonstra o Gráfico 6:

Gráfico 5 - Reuniões do Conselho de Administração 2018



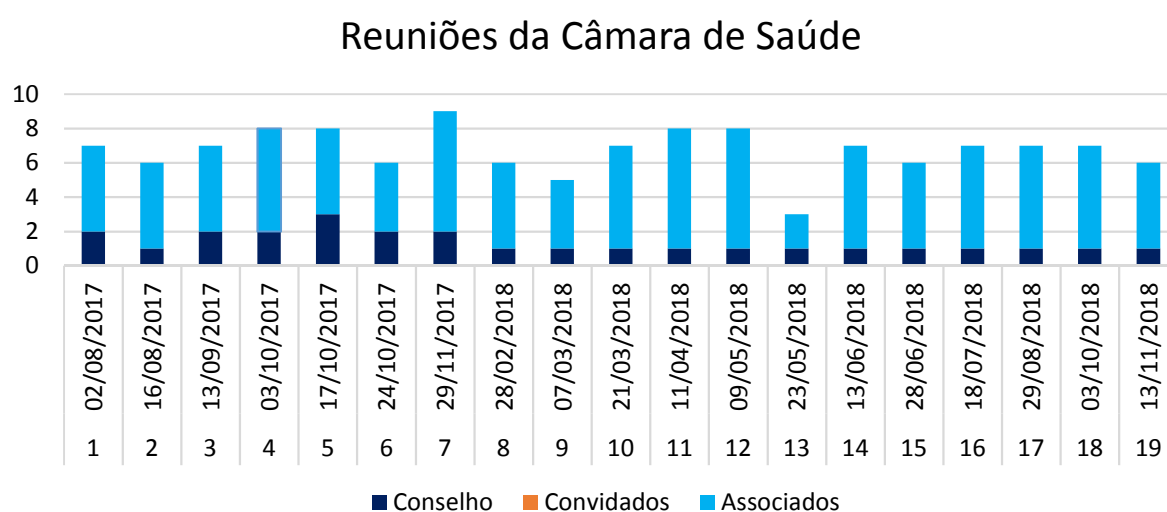
Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

No que se refere às reuniões das câmaras, cumpre salientar,

segundo dados fornecidos pela entidade, com exceção da Câmara de Comunicação (composta por dois membros), que não há registros de suas reuniões, enquanto as demais passaram a registrar suas reuniões por meio de atas apenas a partir do ano de 2017.

Nesse sentido, com base nas atas das reuniões da Câmara de Saúde analisadas, verificou-se que esta teve 7 (sete) reuniões realizadas no ano de 2017 e 12 (doze) reuniões realizadas no ano de 2018.

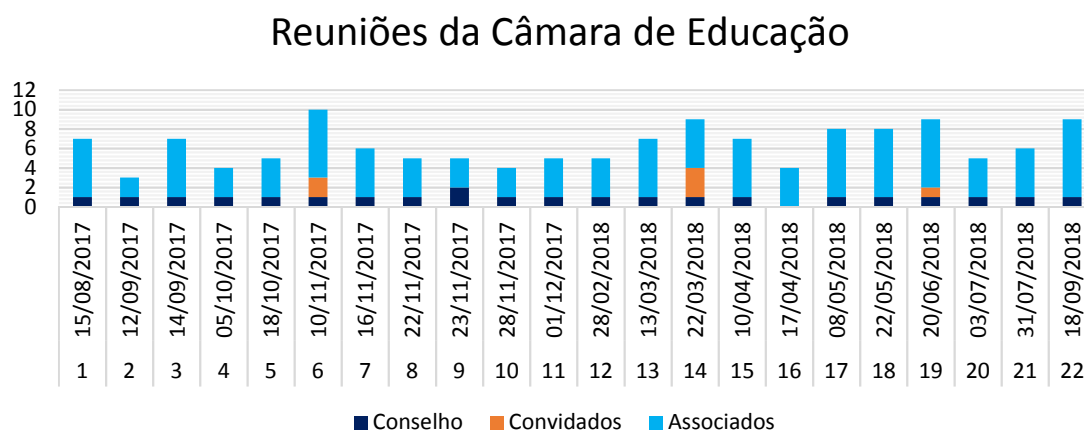
Gráfico 6 - Reuniões da Câmara de Saúde



Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Quanto às Câmara de Educação, verificou-se a ocorrência de 11 (onze) reuniões no ano de 2017 e 11 (onze) reuniões em 2018, sendo que em 3 (três) delas, além da participação dos associados do observatório, houve também participação de convidados externos:

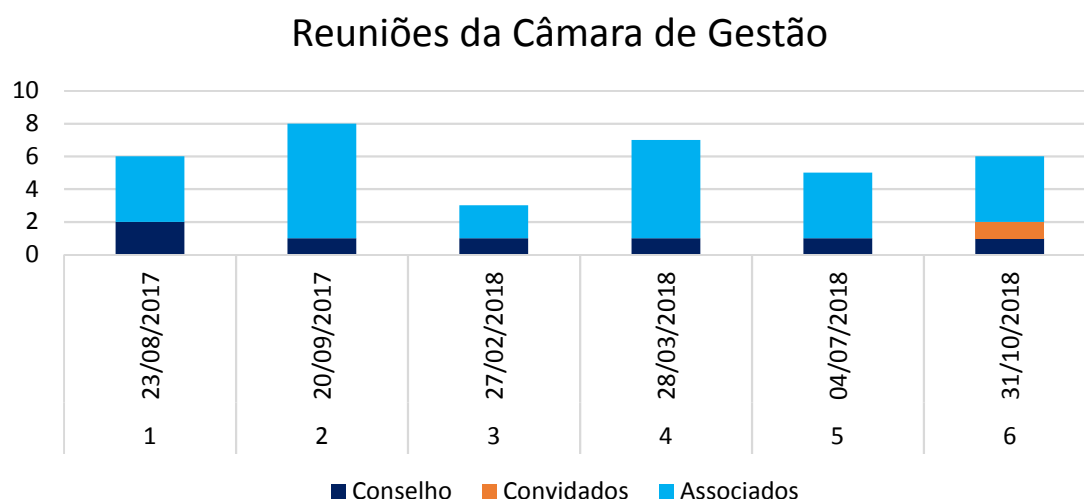
Gráfico 7 - Reuniões da Câmara de Educação



Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

No que se refere à Câmara de Gestão, foi possível perceber a ocorrência de duas reuniões no ano de 2017 e quatro no ano de 2018:

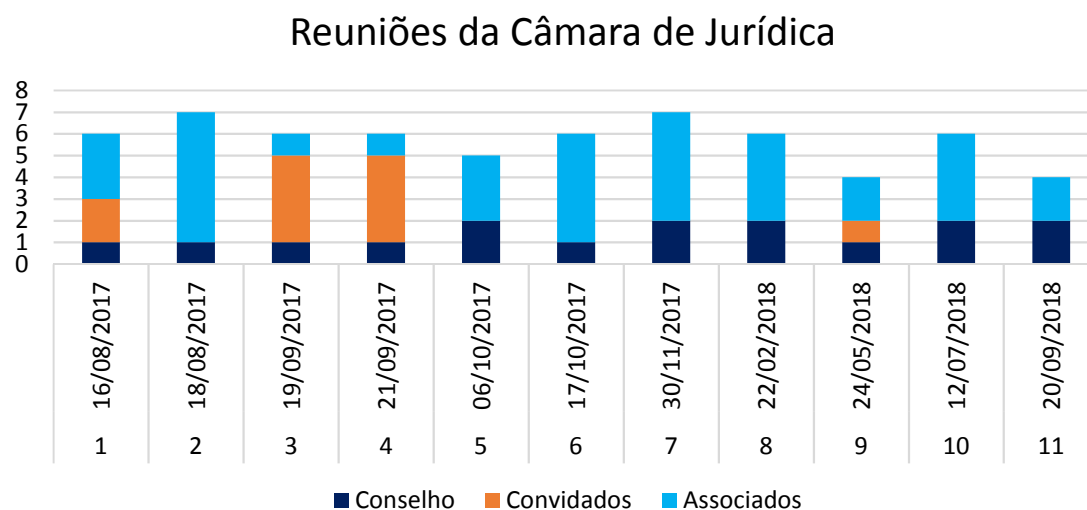
Gráfico 8 - Reuniões da Câmara de Gestão



Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Segundo os dados fornecidos pela entidade, verificou-se que a Câmara Jurídica se reuniu 7 (sete) vezes no ano de 2017 e 4 (quatro) vezes no ano de 2018, sendo que em 3 (três) das reuniões realizadas no ano de 2017 houve participação de convidados externos e também em uma de 2018.

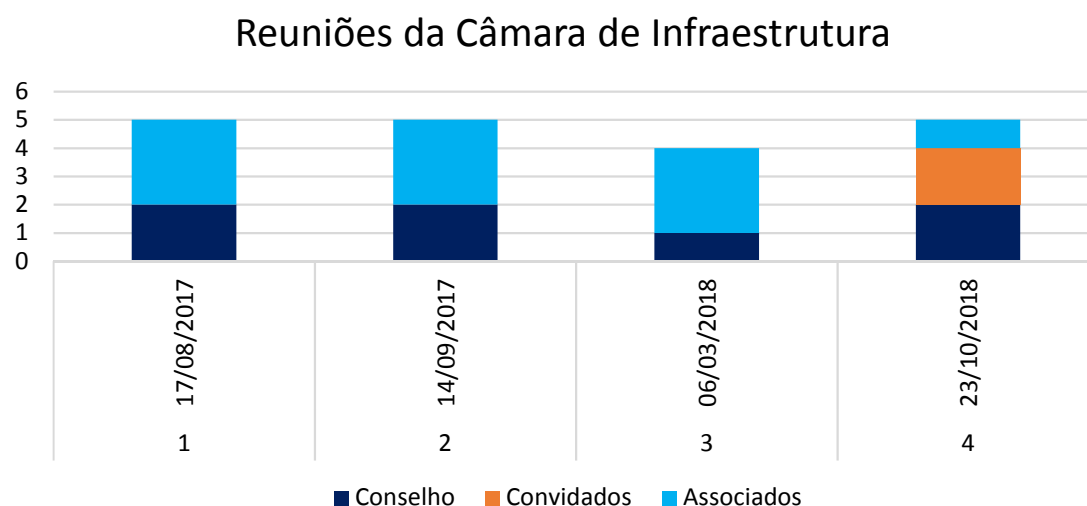
Gráfico 9 - Reuniões da Câmara Jurídica



Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Por fim, segundo informações repassadas, a Câmara de Infraestrutura se reuniu duas vezes no ano de 2017 e duas vezes no ano de 2018:

Gráfico 10 - Reuniões da Câmara de Infraestrutura



Fonte: Adaptada de Observatório Social de Criciúma (2019).

Diante de todo o exposto até aqui, tendo em vista a preocupação demonstrada pelo observatório de tornarem públicos seus atos, de conscientizar a população acerca da importância de se exercer o controle social sobre a gestão pública, bem como de fomentar a participação de novos

membros da sociedade na atuação do observatório, e considerando ainda o fato de que, com exceção das reuniões das câmaras, onde a participação é quase que exclusiva dos associados voluntários, na maioria das reuniões do Conselho de Administração houve participação de pessoas externas ao próprio conselho, isto é, convidados externos e demais associados do Observatório Social de Criciúma. Entende-se que o observatório social possui grande relevância social e pode sim ser considerado um canal para o exercício da Cidadania Participativa, da Participação Popular e Controle Social exercido pela sociedade no Brasil, razão pela qual o presente instrumento mostra-se pertinente para auxiliar no combate às atuais crises/limitações evidenciadas no modelo de democracia predominantemente representativo manifesto hoje no País e no fortalecimento da Democracia Participativa.

Por fim, entende-se como necessário destacar que o Observatório Social de Criciúma foi declarado como sendo uma entidade de utilidade pública municipal pela Lei Ordinária nº 6.929/2017, publicada em 26 de julho de 2017, e também como sendo de utilidade pública estadual pela Lei nº 17.629, publicada em 17 de dezembro de 2018.

5 CONCLUSÃO

Tendo em vista os aspectos observados ao longo do presente trabalho, pôde-se perceber que conceituar Cidadania e Democracia trata-se de uma tarefa altamente complexa, uma vez que seus significados e aplicações variam de acordo com a realidade da sociedade na qual estão inseridas.

Assim, partindo desse pressuposto, viu-se necessário analisá-las por meio de uma contextualização histórica, a fim de verificar algumas das diferentes interpretações e aplicações que elas tiveram ao longo dos anos, compreender os atuais conceitos dos termos, bem como delimitar qual o entendimento adotado sobre elas para o presente trabalho.

Nesse sentido, iniciou-se a análise por meio dos conceitos e aplicações da cidadania que a cidadania teve nas antigas civilizações greco-romanas; seguiu-se brevemente pelo período compreendido como medievo até chegar à modernidade e ao atual conceito utilizado no presente trabalho, que é da cidadania participativa consagrada pela CRFB/1988, Cidadania Participativa, que alguns autores defendem se tratar de pós-moderna.

Ao se estudar a cidadania, verificou-se que embora, de modo geral, nas antigas civilizações greco-romanas o “*status*” de cidadania fosse muito mais restrito do que nos dias atuais, seu exercício era muito mais amplo, isso porque, embora poucos participassem, possuíam muito mais autonomia e liberdades do que o que se tem atualmente.

No que se refere ao período compreendido como medievo, pôde-se constatar que os princípios de cidadania presentes nas antigas civilizações foram quase que totalmente suprimidos, chegando a ponto de alguns autores afirmarem que nesse período os indivíduos ou se encontravam na condição de vassalos, ou de servos, ou de suseranos, porém nunca como cidadãos.

Pôde-se perceber também que com o declínio do período medieval e o surgimento do período compreendido como “modernidade”, a ideia de cidadania passa novamente a ter papel de destaque, porém, dessa vez, relacionado a novos fundamentos filosóficos, entre os quais se encontra a teoria “contratualista” que estabelece a existência de um “contrato” entre os indivíduos da sociedade e o Estado. Em outras palavras, nessa “nova”

configuração, o conceito e a aplicação de cidadania passam a abranger um número muito maior de pessoas que na antiguidade.

No tocante à democracia, pôde-se constatar que enquanto nas antigas civilizações seu exercício se dava de modo direto, isto é, o povo participava diretamente na tomada das decisões, com o passar dos anos, com o aumento da complexidade social e a ampliação do “status” de cidadania à grande parcela da sociedade, criou-se uma nova cultura democrática a qual diverge e muito do modelo originário e que acabou se tornando hegemônica, denominada democracia representativa, na qual os indivíduos elegem representantes para decidirem em seu nome sobre os assuntos de interesse da sociedade.

Todavia, cumpre salientar, que mesmo o modelo de democracia representativa tendo se tornado hegemônico e sido apresentado por alguns autores como de aplicação unívoca diante da atual complexidade social, pouco a pouco, começou-se a perceber que ele também possui limitações a serem superadas, que podem ser percebidas, dentre outros aspectos, pela crescente apatia dos cidadãos na participação dos pleitos eleitorais e pelo crescente sentimento de “falta de representação” por aqueles que foram eleitos para satisfazerem os interesses da sociedade.

Nesse sentido, verificou-se que na medida em que tais falhas e limitações do modelo representativo se tornavam perceptíveis, novas concepções de democracia, denominadas por alguns autores “alternativas” e “contra-hegemônicas”, começaram a surgir como resposta, dentre as quais se destaca aquela denominada “Democracia Participativa”.

Um outro ponto que se pôde observar foi que no tocante à aplicação da Cidadania e Democracia, a história do País foi marcada por uma série de “avanços” e retrocessos, sendo alternada entre períodos democráticos e períodos ditatoriais.

Ao longo do presente trabalho, pôde-se perceber também que a CRFB/1988 representou um divisor de águas entre os paradigmas representativo e participativo, uma vez que possibilitou tanto o exercício da cidadania dentre os moldes tradicionais modernos de representação, como também o exercício de uma cidadania mais ativa, denominada participativa,

que permite aos indivíduos saírem da posição de meros coadjuvantes em que muitas vezes se encontram (ou são submetidos) e agirem como verdadeiros protagonistas de sua história na defesa dos seus interesses e de toda a coletividade.

Em outras palavras, diante do que foi analisado no presente trabalho, constatou-se que a atual constituição brasileira operou uma mudança radical de paradigmas ao possibilitar, dentre outras coisas, a coexistência de três modelos democráticos, que são a “democracia representativa”, a “democracia semidireta” (que é predominantemente representativa, porém com alguns mecanismos de participação direta) e a “democracia participativa”.

No presente estudo, pôde-se constatar que há um aspecto psicológico que permeia a participação, o qual é defendido por alguns autores como educativo, isto é, em outras palavras, quanto mais os indivíduos participam (ou são permitidos a participarem), mas eles tornar-se-ão aptos a fazê-lo.

No tocante à categoria do Controle Social, verificou-se que ela, assim como as demais categorias supramencionadas, possui diferentes aplicações, podendo ser compreendida tanto como Controle do Estado sobre a sociedade, controle da sociedade sobre si mesma, controle do Estado sobre si mesmo, como também Controle da Sociedade sobre o Estado. Nesse sentido, destaca-se que para fins de estudo, adotou-se esta última.

Cumprе salientar, também, que quanto às categorias supramencionadas, da Participação Popular e do Controle Social (exercido pela Sociedade sobre o Estado), elas possuem significados distintos, porque enquanto a “Participação Popular” é compreendida como um compartilhamento do poder político entre o Estado e a sociedade e uma emanacão da soberania popular, o “Controle Social”, por sua vez, é visto como um exercício da cidadania e uma liberdade, portanto, um direito que permite aos indivíduos fiscalizarem de forma contínua a gestão e a aplicação dos recursos públicos, bem como de políticas públicas.

Um ponto importante que se entende como necessário destacar é que, ao longo deste trabalho, percebeu-se que alguns autores divergem quanto à forma de exercício desse controle, isto é, enquanto alguns autores defendem

que independentemente da forma como ele se manifesta ou é exercido, o Estado é “obrigado” a se “submeter”; outros autores, por sua vez, defendem que a ideia por trás do controle social não é considerar o Estado um inimigo a ser derrotado, muito pelo contrário, é fortalecê-lo, porque se subteme que melhorando a gestão pública todos saem ganhando, tanto Estado como Sociedade.

Pôde-se constatar também que no tocante às referidas categorias, a CRFB/1988 também representou um grande avanço, uma vez que possibilitou a construção de “novos” espaços de decisão, participação democrática e de exercício do controle social, como o Orçamento Participativo, os Conselhos Gestores e as Organizações Não Governamentais – ONG’s, entre as quais se encontra o objeto de estudo do presente trabalho, que é o Observatório Social.

Nesse sentido, a fim de compreender de que forma e em que contexto se deu a implantação do Observatório Social no município de Criciúma, viu-se como necessário também contextualizar ao menos que brevemente um pouco da história local, bem como alguns aspectos gerais acerca dos Observatórios Sociais.

Assim, diante de tal análise, pôde-se constatar que a história da região de Criciúma, além de estar atrelada em grande parte com a economia do carvão, é marcada por intensa movimentação política e social, tanto no que se refere à mobilização empresarial do local, denominada por alguns autores “elites”, como no que se refere a movimentos sociais e a sindicatos de trabalhadores, movimentos/sujeitos políticos estes que contribuíram, e ainda contribuem, fortemente para a construção histórico-cultural do município.

Pôde-se perceber também que o município de Criciúma conta com diversas experiências de participação da sociedade na defesa de assuntos de seu interesse por intermédio de entidades sem fins lucrativos, fundações privadas e associações.

No tocante aos aspectos gerais e históricos acerca dos observatórios sociais, verificou-se que estes se organizam por meio de uma rede nacional denominada Observatório Social do Brasil (OSB), da qual o observatório de Criciúma faz parte.

Constatou-se que o primeiro observatório do País foi implantado no

município de Maringá/PR após a ocorrência de escândalos de corrupção e de má gestão dos recursos públicos do município e que diante de tal situação o observatório surge com o objetivo de garantir a transparência da administração pública por meio do acompanhamento das contas municipais.

Um fato importante que merece ser destacado, e que chamou a atenção no momento da realização da presente pesquisa, é que embora o Observatório Social de Maringá/PR tenha sido o precursor e tenha participado da formação da rede nacional Observatório Social do Brasil – OSB, ele optou por não a integrar.

Diante de tais apontamentos, cumpre salientar que, a fim de cumprir o objetivo inicial proposto – que é a análise do Observatório Social de Criciúma com base nas categorias da Cidadania Participativa, do Controle Social e da Participação Popular –, o presente estudo adotou³ (três) eixos centrais de análise, que são: o perfil do Observatório Social de Criciúma e de seus Associados; o Estatuto, o Regimento, a Organização e a Estrutura do Observatório; bem como as atas das Reuniões.

No que se refere ao primeiro eixo de análise, qual seja o perfil do Observatório Social de Criciúma e de seus Associados, pôde-se verificar que o observatório foi fundado por entidades da sociedade civil organizadas do município, lideradas pela Associação Empresarial de Criciúma, ACIC, com o objetivo não ser um órgão fiscalizador, mas sim um “apoiador da administração municipal”, por meio do zelo pela gestão dos recursos públicos de maneira séria e consciente, com monitoramento de licitações e de outras ações municipais.

Nesse sentido, tendo por base tal premissa, entende-se que o objetivo ao qual o observatório se propõe coaduna o posicionamento da maioria dos autores trabalhados ao longo do presente trabalho acerca do exercício do Controle Social exercido pela Sociedade sobre o Estado, isto é, diferente da ideia de controle social como instrumento de “submissão” do Estado que alguns autores defendem, o Controle Social que o Observatório Social de Criciúma se propõe a executar/exercer está de acordo com a noção de Controle Social como forma de fortalecer e apoiar o Estado, uma vez que, conforme já supramencionado, parte-se do pressuposto de que o fortalecendo,

todos saem ganhando, tanto Estado quanto Sociedade.

Outro ponto importante verificado ao longo do presente trabalho, que se entende como necessário destacar, é que tanto o Observatório Social de Criciúma como o observatório Social de Maringá, que foi o pioneiro no País, ou ainda a própria rede nacional do Observatório Social do Brasil – OSB, autoproclamam-se entidades apartidárias, isto é, em outras palavras, é vedado aos participantes possuir vinculação ou filiação partidária, pois se subentende que eles de algum modo poderiam comprometer a boa execução dos trabalhos, neutralizando as ações da entidade. Preocupação essa que ficou comprovada nos dados e nas informações fornecidos pela entidade.

Foi verificado também que o observatório é composto por pessoas físicas e jurídicas, sendo que atualmente, no que se refere às pessoas jurídicas, a composição do observatório se dá por meio de 1 (um) sindicato patronal e demais empresas da região. Já no tocante às pessoas físicas, foi constatado que elas, em sua maioria, possuem formação em nível superior.

Acerca de tal apontamento, tendo como base as categorias e os elementos expostos ao longo desta pesquisa, poder-se-ia chegar ao prévio entendimento de que a composição do Observatório Social de Criciúma é apenas por “elites”, uma vez que a maioria de seus membros (se não todos) se trata de empresários, representantes da classe empresarial e pessoas com nível de formação superior, situação essa que, por sua vez, poderia levar ao entendimento de que o observatório não é um espaço amplamente participativo.

Todavia, antes de considerar tal premissa verdadeira, viu-se por necessário continuar a análise por intermédio dos demais documentos e informações fornecidas pela entidade. Assim, tendo por base o segundo eixo central adotado, que é a análise do Estatuto, do Regimento, da Estrutura e da organização do Observatório Social de Criciúma, pôde-se verificar que em seu estatuto, em regimento e nos demais documentos internos, o observatório demonstra reiteradas vezes uma grande preocupação em conscientizar a população sobre o andamento e a importância de se monitorar a gestão pública, bem como de fomentar a participação de mais membros da sociedade na atuação do observatório, situação essa que também foi verificada na análise

das atas.

No tocante à estrutura e à organização, pôde-se verificar que o observatório, além de separar os associados em modalidades, dependendo de sua atuação ou forma de participação no observatório, também apresenta uma subdivisão interna entre os órgãos deliberativos – que são a Assembleia Geral, o Conselho Fiscal e o Conselho de Administração – e consultivos – que é o Conselho Consultivo –, sendo que o órgão máximo e soberano do observatório é a Assembleia Geral, onde todos os associados, no gozo de seus direitos, podem participar.

Pôde-se verificar, também, que baseado em seu planejamento estratégico, a fim de melhor administrar e acompanhar o desenvolvimento de suas ações, o Conselho de Administração subdividiu boa parte de suas atribuições operacionais e estratégicas em Câmaras, que atuam como uma extensão dele, cada qual com sua autonomia. Desse modo, além das reuniões próprias do Conselho de Administração, ocorrem também reuniões específicas de cada câmara.

Nesse sentido, cumpre salientar que ao analisar as atas de tais reuniões, terceiro eixo central adotado, pôde-se verificar no que se refere às reuniões do Conselho de Administração, realizadas entre os anos de 2014 e 2018, que na maior parte delas houve participação de pessoas externas ao observatório ou dos demais associados, isto é, em outras palavras, mesmo se tratando de um órgão deliberativo e de gestão do observatório, as reuniões dos conselhos não são completamente fechadas, pois permitem, em muitas ocasiões, a participação de pessoas externas aos membros do conselho.

Já que tocante à análise das atas das reuniões das câmaras, realizadas entre os anos de 2017 e 2018, pôde-se constatar que todas elas ocorrem com a participação dos demais associados, sendo que, com exceção do secretário executivo do observatório, que participa de todas as reuniões, a participação dos membros do conselho nessas foi quase que inexpressiva.

Cumpre salientar também que, conforme verificado nos dados fornecidos pela entidade, quem coordena as câmaras são os próprios associados voluntários, o que demonstra ainda mais a parcela de autonomia que cada uma detém.

Nesse sentido, com base no exposto, entende-se que se obteve a confirmação parcial da hipótese, pois embora em um aspecto geral a composição e o perfil dos participantes e do Observatório Social de Criciúma possam ser compreendidos por muitos como sendo de uma “elite”, não são o papel nem o objetivo do observatório, isto é, em outras palavras, conforme demonstrado na análise dos documentos, embora haja uma grande preocupação da entidade de se fazer conhecer pela Sociedade, de conscientizar a sociedade sobre a importância do monitoramento e do acompanhamento da gestão pública municipal por meio da criação de uma cultura de cidadania fiscal e de fomentar a participação de novos membros, tendo por base as categorias trabalhadas ao longo do presente estudo, entende-se que esse trabalho desenvolvido pela entidade poderia ser muito mais efetivo e, por assim dizer, muito mais democrático se possibilitasse e incentivasse de maneira mais ampla e direta a participação de outros grupos e segmentos sociais considerados não “elitizados”.

Nesse sentido, por fim entende-se que o Observatório Social não pode ser compreendido como uma ferramenta ímpar, sobreposta sobre as demais experiências participativas, mas sim como “novo” espaço de exercício da Cidadania Participativa, da Participação Popular e do Controle Social exercido pela Sociedade. Em outras palavras, assim como observatório possui o seu papel, cada uma das demais experiências participativas citadas ao longo do presente trabalho, bem como outras não citadas, possuem sua própria importância e por isso não podem ser desconsideradas, mas devem sim atuar de maneira conjunta na construção de uma sociedade cada vez melhor.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. [Verbetes: Democracia]. In: ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário da Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 277-279.
- AIETA, Vânia Siciliano. [Verbetes: Democracia]. In: BARRETTO, Vicente de Paulo (Coord.). **Dicionário de filosofia do direito**. Porto Alegre: Unisinos, 2009, p.190-195.
- ALVES, Márcia Dornelas. **Transparência e Controle Social no Acompanhamento da Aplicação de Recursos Públicos: Atuação do Observatório Social (OS)**. 2015. 69 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Universidade Aberta do Brasil, Brasília, 2015.
- AMMANN, Safira Bezerra. **Participação Social**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.
- ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CARBONÍFERA – AMREC. **Municípios Associados**. 2019. Disponível em: <<https://www.amrec.com.br/index/municipios-associados/codMapaltem/42512>>. Acesso em: 05 jan. 2019.
- ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL DE CRICIÚMA - ACIC. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.acicri.com.br/sobre-acic>>. Acesso em: 15 fev. 2019.
- ASSOCIAÇÃO EMPRESARIAL DE CRICIÚMA - ACIC. **Estatuto**. Criciúma: Acic, 2015. 18 p.
- BALTHAZAR, Luiz Fernando. **Criciúma – Memória e Vida Urbana**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, SC, 2001.
- BAPTISTUCCI, Fabiana Feijó de Oliveira. **Observatórios sociais como instrumento de controle social na gestão dos recursos públicos – uma estratégia para a educação Fiscal?: O caso do observatório social de Maringá (OSM)**. 2011. 99 f. Monografia (Especialização em Educação Fiscal e Cidadania) - Escola de Administração Fazendária, Brasília, 2011.
- BASBAUM, Leônicio. **História sincera da República**. Série 1ª. Vol. 6. São Paulo: Alfa Omega, 1986.
- BASBAUM, Leônicio. **História sincera da República**. Série 1ª. Vol. 10. São Paulo: Alfa Omega, 1991.
- BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: para uma crítica do**

constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros: 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONFANTE, Patrícia dos Santos. **Conselhos de direitos e a atuação das pessoas com deficiência no contexto da democracia participativa**: experiências do município de Criciúma. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) - Criciúma, SC, 2017.

BORDENAVE, Juan Enrique Díaz. **O que é Participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOTELHO, Andre; SCHWARCZ, Lilia Moritz. Introdução: Cidadania e direitos: aproximações e relações. *In*: BOTELHO, Andre; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Orgs.). **Cidadania, um projeto em construção**. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 dez. 2018a.

BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução dos incisos I, II, III do artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 de novembro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm. Acesso em: 05 dez. 2018b.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 15 de fev. 2019c

BRASIL. Lei Complementar Nº 131, de 27 de Maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 de maio de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 15 de fev. 2019d.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 109,

p. 126-150, jan./mar. 2012.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “Controle Social do Poder” e “Participação Popular”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set.1992.

BUDÓ, Marília Denardin. **Da construção social da criminalidade à reprodução da violência estrutural: os conflitos agrários no jornal**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2008.

BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel González; NOSELLA, Paolo. **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** 4. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 1993.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência Social: do descontrole ao controle Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 88, p. 101-121, 2006.

CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do Direito e do Estado**. Tradução de Gresiela Nunes Rosa e Lédio Rosa de Andrade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

CAROLA, Carlos Renato. Modernização, Cultura e Ideologia do Carvão em Santa Catarina. In: GOULARTI FILHO, Alcides (Org.). **Memória e Cultura do Carvão em Santa Catarina**. Florianópolis: Cidade Futura, 2004, p.11-34.

CARLOS, Euzineia. **Controle Social e Política Redistributiva no Orçamento Participativo**. Vitória: EDUFES, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CASTRO, Lola Aniyar de. **Criminologia da libertação**. Tradução de Sylvia Moretzsohn. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. A Nova Cidadania. **Lua Nova: Revista de Cultura Política**, São Paulo, n. 28-29, p. 85-106, abr. 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100005. Acesso em: 20 set. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. Repensar a democracia. In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de Menezes (Orgs.). **Democracia, Direito e Política: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006, p.189-224.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Controle Social**. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo. Brasília DF: CGU, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2019.

CORRÊA, Darcísio. **A Construção da Cidadania**: reflexões histórico-políticas. Rio Grande do Sul: Ed. UNIJUÍ, 2002.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social?** Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

COSTA, Wagner Veneziani; AQUAROLI, Marcelo. **Dicionário Jurídico**. 11. ed. São Paulo: Mandras, 2014.

CUNHA, Sheila Santos. **O Controle Social e seus Instrumentos**. Salvador [s.n.], 2003. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/51947610/AULA-1-ARTIGO-ENVIADO-o-controle-social-e-seus-instrumentos>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Os Anos 90**: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. Disponível em: http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0005/7327/os_movimentos_sociais_e_a_emergencia_de_uma_nova_nocao_de_ci.pdf. Acesso em: 16 set. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1996.

DIEGUES, Geraldo Cesar. O controle social e a participação das políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **Revista Nau Social**, Bahia, v. 4, n. 6, p.82-93, out. 1993.

DOIN, Guilherme Augusto et al. Mobilização social e coprodução do controle: o que Sinalizam os processos de construção da lei da ficha Limpa e da rede observatório social do brasil de Controle social. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo, v. 27, n. 2, p.56-79, fev. 2012.

DUSSEL, Enrique. **20 Teses de Política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

FAGUNDES, Lucas Machado. **Juridicidades Insurgentes**: elementos para o Pluralismo Jurídico de libertação latino-americano. 2015. 790 f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2015.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

FERREIRA, Roberto do Nascimento *et al.* A Importância do Controle Social na Gestão dos Recursos Públicos. *In*: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO

E TECNOLOGIA, 13., 2006, Resende. [A Importância do Controle Social na Gestão dos Recursos Públicos] **Anais...** Rio de Janeiro: Aedb, 2006, p. 1-14.

FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza. Novos Instrumentos de Participação: entre a participação e a deliberação. In: SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (Orgs.). **Experiências Internacionais de Participação**. São Paulo: Cortez, 2010, p.19-40.

FONSECA, Gilberto Nardi. A participação popular na administração pública: Audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento do município. **Revista Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 160, p.291-305, out. 2003.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

FUNARI, Pedro Paulo. A cidadania entre os romanos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2012, p. 49-79.

FUNARI, Pedro Paulo. **Grécia e Roma**. São Paulo: Contexto, 2015.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. Tratado de Criminologia. 2. ed. Madrid: Valência, 1999.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**: Democracia, Controle Social e Instituições. 2003. 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

GONÇALVES JUNIOR, Jeferson Carneiro. **Educação Política para a Cidadania e o Município**: instrumentos de exercício de democracia participativa nas constituições brasileiras. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 3. ed. São Paulo, 2007.

GOULARTI FILHO, Alcides; LIVRAMENTO, Ângela Maria Antunes do. Relações de trabalho e formação da mão-de-obra mineira em Santa Catarina, 1918-1929. In: GOULARTI FILHO, Alcides (Org.). **Memória e Cultura do Carvão em Santa Catarina**. Florianópolis: Cidade Futura, 2004, p.35-48.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estados na antiguidade clássica. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2012, p.29-47.

GRANT, Michael. **História de Roma**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

HERRERA FLORES, Joaquin. **A (Re)invenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diogo Garcia, Antonio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Fundações privadas e associações sem fins lucrativos**. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/criciuma/pesquisa/35/0>. Acesso em: 12 fev. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **População**. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/criciuma/panorama>. Acesso em: 12 fev. 2019.

IGLÉSIAS, Francisco. Momentos Democráticos na Trajetória Brasileira. *In*: JAGUARIBE, Helio; IGLÉSIAS, Francisco; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; CHACON, Vamireh; COMPARATO, Fábio. **Brasil, Sociedade Democrática**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1985.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O Direito Fundamental à Participação Popular e a Consolidação da Democracia Deliberativa na Esfera Pública Municipal**. Dissertação (Mestrado) - Fundação Edson Queiroz, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, BA, 2007.

KUHN, Thomas Samuel. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. 12. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

LINDEMEYER, Fernanda Matsukura. **Organizações Públicas em Rede: Análise do Controle Social no Observatório Social de São José, sob a Ótica da Gestão Social**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2017.

LIVIO, Tito. **História de Roma**: desde a fundação da cidade. Livro I – a monarquia. Belo Horizonte: Crisálida, 2008.

LIXA, Ivone F. Morcilo. O sentido da política em Platão e Aristóteles. *In*: WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). **Introdução à história do pensamento político**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 11-38.

LYRA, Rubens Pinto. Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federal, ano 35, n. 140, p. 11-16, out./dez. 1998.

MAIA, Christianny Diógenes. **Democracia participativa e o papel da assessoria jurídica popular**. *In*: VENERIO, Carlos Magno Sprícigo; FRANCISCO VIEIRA, Ismael (Orgs.). **Democracia, Pluralismo e Pensamento crítico: homenagem ao professor Antonio Carlos Wolkmer**. Criciúma, SC: Ed. UNESC, 2012, p.95-115.

MANFREDINI, Karla Marcon. **Democracia representativa brasileira**: o voto distrital puro em questão. 2008. 97 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967.

MARTIN, Thomas. **Roma Antiga**: de Rômulo a Justiniano. Porto Alegre: L&PM, 2015.

MARTINEZ, Paulo. **Direito de Cidadania**: um lugar ao sol. São Paulo: Scipione, 1996.

MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 1, p. 5–20, 1 jan. 1989.

MEIRA, Silvio. Os Partidos Políticos. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v.18, n.2, p.9-27, abr./jun. 1975.

MENEZES, Aderson de. **Teoria geral do estado**. 5. ed. Rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MIGNOLO, Walter. **Histórias Locais/Projetos Globais**: Colonialidade, Saberes Subalternos e Pensamento Liminar. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

MILESKI, Helio Saul. Controle Social: um aliado do controle oficial. **Interesse Público**, Porto Alegre, ano 8, n. 36, mar./abril 2006.

MIRANDA, Janaína Mapurunga Bezerra de. **Controle social e conselhos locais de saúde em Teresina**: limites e possibilidades. 2012. 192 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2012.

MORIN, Edgar. **O método 4**: as ideais: habitat, vida e costumes. Tradução de Juremir Machado da Silva. 5. ed. Porto Alegre; Sulina, 2011.

MOUFFE, Chantal. O regresso do político. Lisboa: Gradiva, 1996.

MÜLLER, Friedrich. **Fragmento (Sobre) o Poder Constituinte do Povo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MUÑOZ CONDE, Francisco. **Derecho penal y control social**. Jerez: Fundación Universitaria de Jerez, 1985.

NASPOLINI FILHO, Archimedes. **Orgulho de Cidade!** Fragmentos da História

de seus 120 anos. Criciúma: Ed. do autor, 2000.

NUNES, Francisco Pizzette. **Direito à Saúde: Pluralismo e Participação Popular na Tutela do SUS e da Saúde Suplementar**. Florianópolis: FUNJAB, 2012.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (Brasil). **1ª Alteração Estatuto**. 2010. Disponível em: http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 10 fev. 2019.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (Brasil). **Observatórios pelo Brasil**. 2019. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/observatorios-pelo-brasil/>. Acesso em: 10 fev. 2019a.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (Brasil). **O que é um Observatório Social (OS)?** 2019. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>. Acesso em: 10 fev. 2019b.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (Brasil). **4ª Alteração Estatuto**. 2015. Disponível em: http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 10 fev. 2019.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA (Santa Catarina). **Observatório Social de Criciúma: Documentação Interna**. Criciúma, 2019.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA (Santa Catarina). **Observatório Social de Criciúma: Estatuto**. Criciúma, 2014.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA (Santa Catarina). **Observatório Social de Criciúma: Estrutura Organizacional**. Criciúma, 2016.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA (Santa Catarina). **Observatório Social de Criciúma: Regimento Interno**. Criciúma, 2018.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ. **Estatuto Social**. Maringá: Sociedade Eticamente Responsável, 2012. 14 p. Disponível em: <http://observatoriosocialmaringa.org.br/wp-content/uploads/2017/09/ESTATUTO-SER-2012.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ. **Institucional**. 2019. Disponível em: <http://observatoriosocialmaringa.org.br/institucional/>. Acesso em: 10 fev. 2019.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. Controle Social e Assistência Social: o desafio (im)possível. **Revista Katálisis**, Florianópolis, n. 4, p. 37-50, jan. 1999. ISSN 1982-0259. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6251>. Acesso em: 08 dez. 2018.

OLIVEIRA, Marcos Alcyr Brito de. **Cidadania Plena: a cidadania modelando o Estado**. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2004.

PAGANINI, Juliana. **A cidadania participativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma-SC no contexto da política nacional de assistência social**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, SC, 2016.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERAZA, Arturo. Democracia Participativa en Venezuela. **Revista SIC**, Centro de Gumilla N.700 (2007, diciembre). Disponível em: http://www.gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC2007700_441-444.pdf. Acesso em: 12 out. 2018.

PERES, Luciano Nurnberg. **Novo olhar sobre a qualidade da informação contábil: a ótica dos observatórios sociais**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e Função Social na Pós-Modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

PINSKY, Jaime. Introdução. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2012, p. 9-13.

QUEIROZ, Lécia Dias de. **Observatório social do Brasil: instrumento de controle social da gestão pública**. Dissertação (Mestrado profissional) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional, Uberlândia, MG, 2017.

RAICHELLIS, Raquel. O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito Conselho Federal de Serviço Social - CFESS, 1., 2011, Brasília. **Seminário Nacional**. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social - CFESS, 2011, p. 19-31.

RESENDE, Henrique Barbosa. **A Medida da Intervenção Penal no Estado Democrático de Direito**. 2008. 70f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, Rio de Janeiro, RJ, 2008.

REVISTA SER. **Sociedade Eticamente Responsável comemora 5 anos de**

existência. Maringá: Ser, 2012.

RODRIGUES, Domingos Pereira; AZZI, Luiz Gonzaga. Controle social e fragilidade da sociedade civil: um estudo sobre a vida dos CMAS de municípios do planalto catarinense. *In*: PEDRINI, Dalila; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da (Orgs.). **Controle social e políticas públicas**: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007, p. 87-111.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. **De Cresciuma a Criciúma**: O Legislativo Catarinense Resgatando a História da cidade 1892/2005. Florianópolis: Centro de Memória Arquivo Permanente, 2005. 317 p.

SANTA CATARINA (Estado). Lei nº 17.629, de 17 de dezembro de 2018. Declara de utilidade pública o Observatório Social de Criciúma. **Lei Ordinária nº 17629**: de 17 de dezembro de 2018. Florianópolis, Santa Catarina, 17 dez. 2018. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-17629-2018-santa-catarina-declara-de-utilidade-publica-o-observatorio-social-de-criciuma-os-criciuma>>. Acesso em: 05 jan. 2019.

SANTANA, Marcos Silvio de. **O que é cidadania**. 2013. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/pt/document/view/12892188/o-que-e-cidadania-artigo-de-marcos-silvio-de-santana/15>>. Acesso em: 16 set. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.39-82.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios Sociais como promotores de Controle Social e Accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. **Gestão Org.: Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, Florianópolis, v. 3, n. 8, p. 298-326, dez. 2010.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima; NUNES, Jonas Tadeu; CLAUDINO, Jonatam. **Pesquisa - Observatórios Sociais voltados à cidadania e à educação fiscal no Brasil**: estrutura e atuação. Relatório técnico. Florianópolis; Itajaí: UDESC/ESAG/OSI, 2011. 35 p.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SERVIÇO APOIO MICRO PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE. **O que é uma Organização Não Governamental (ONG)?** 2019. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-uma-organizacao-nao-governamental-ong,ba5f4e64c093d510VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em: 15 jan. 2019.

SGARBI, Adrian. **O Referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. **Controle Social das Políticas Públicas no Brasil**: caminho para uma efetiva democracia. 2010. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

SILVA, Francisco Kleveny Soares da. **Controle Social**: participação da Sociedade Civil na Gestão Pública com perspectiva para o desenvolvimento local. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, PB, 2014.

SILVA, Dionísio de Souza Nascimento da. **Controladoria na Administração Pública sob a ótica do Controle Social**: o caso do Observatório Social do Brasil. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2017.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2004. 224 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. **Salvador: Cadernos CRH**, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

TEIXEIRA, José Paulo. **Nos tempos do Zé**: um estudo sobre o PMDB e o governo popular em Criciúma (1982-1988). Florianópolis: Instituto Cidade Futura, 1999.

TEIXEIRA, José Paulo. **Os donos da Cidade**: poder e imaginário das elites em Criciúma. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, SC, 1995.

TEIXEIRA, José Paulo. **Os donos da cidade**. Florianópolis: Insular, 1996.

TORRES, Ricardo Lobo. Cidadania. *In*: BARRETTO, Vicente de Paulo (Coord.). **Dicionário de filosofia do direito**. Porto Alegre: Unissinos, 2009, p.125-128.

TRAJANO, Alline Giselle das Neves; RAMALHO, Rosângela Palhano. **O controle social nas ações do Conselho Municipal de Assistência Social de Gurinhém – PB**. 2011. Disponível em:
http://biblioteca.virtual.ufpb.br/files/o_controle_social_nas_aaes_do_conselho_

municipal_de_assistencia_social_de_gurinhem__pb_1343923712.pdf. Acesso em: 01 dez. 2018.

TRICHÊS, Janete; ZANELATTO, João Henrique. **História política de Criciúma no século XX**. Criciúma: Unesc, 2015.

VALLA, Victor Vicente. Sobre a participação popular: uma questão de perspectiva. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, Sup. 2, p. 7-18, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X1998000600002&script=sci_abstract&tlng=ptx. Acesso em: 20 nov. 2018.

VIANA, Heliete Rodrigues. **O controle social como instrumento para efetivação da cidadania no Brasil**: um estudo a partir das redes Observatório Social do Brasil (OSB) e Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO). Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2016.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A Cidadania na República Participativa**: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde. 2013. 540 f. Dissertação (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos políticos brasileiros**: das origens ao princípio da autonomia político-partidária. Criciúma: Unesc, 2010

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

VOLPATO, Terezinha Gascho. **A pirita humana**: os mineiros de Criciúma. Florianópolis: UFSC, 1984.

VOLPATO, Terezinha Gascho. **Vidas marcadas**: trabalhadores do carvão. Tubarão: Unisul, 2001.

ZANIBONI, Renise Terezinha Mellilo. **A Cidadania Participativa no Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Criciúma-SC**. 2018. 215 f. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento socioeconômico) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, SC, 2018.

ANEXOS

ANEXO A – DECLARAÇÃO DE COMPARECIMENTO

Criciúma, 25 de fevereiro de 2019

Declaramos para os devidos fins que o mestrando Fernando Barros Martinhago, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unesc, compareceu ao Observatório Social de Criciúma, entre os dias 21 e 24 de janeiro de 2019 e teve acesso, aos documentos e dados necessários para elaboração de sua dissertação que tem como tema **Cidadania Participativa e Controle Social: a experiência do Observatório Social de Criciúma/SC**.

Destacamos também que no período mencionado foi disponibilizado ao mesmo, o acesso *in loco* das atas (sendo vedado reprodução de cópias das mesmas) das reuniões das Câmaras e Conselhos desta instituição.

Também foi disponibilizado ao mestrando o regimento, o estatuto, dados do processo de fundação, da composição dos membros e das entidades/instituições que fazem parte do Observatório.

Enfatizamos ainda que conforme orientado ao mestrando por esta instituição, os dados fornecidos deverão ser usados unicamente para fins de pesquisa, não podendo ser feita qualquer divulgação que exponha pessoas ou que comprometa a atuação desta instituição.

Atenciosamente,

Sinesio Volpato

Presidente do Observatório Social de Criciúma

ANEXO B - ESTATUTO DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA

ESTATUTO SOCIAL

1º. Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais
Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas
Bel. Marcus Vinícius Almada Fernandes
Rua Manoel Saraím, 157
CEP 88801-412, Criciúma - SC - Fone: (48) 2427-4217

CAP. I – DA DENOMINAÇÃO, SEDE, FORO E DURAÇÃO.

Art. 1º - O OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA, também designado pela sigla OS CRICIÚMA, é pessoa jurídica de direito privado, em forma de associação, sem fins econômicos, com sede e foro na Cidade de Criciúma sito a Rua Ernesto Bianchini Góes, 91, bairro Próspera - CEP 88.815-030, que será regido pelos artigos 53 a 61 do Código Civil, pelas demais legislações aplicáveis e pelo presente Estatuto devidamente aprovado pela Assembléia Geral.

CAP. II – DO OBJETO E FINALIDADES.

Art. 2º - O OS tem como objetivos gerais:

- I. Atuar como organismo de apoio à comunidade para pesquisa, análise e divulgação de informações sobre o comportamento de entidades e órgãos públicos com relação à aplicação dos recursos, ao comportamento ético de seus funcionários e dirigentes, aos resultados gerados e à qualidade dos serviços prestados;
- II. Congregar, localmente, representantes da sociedade civil organizada, executivos e profissionais liberais de todas as categorias, sem vinculação político-partidária, dispostos a contribuir no processo de difusão do conceito de cidadania fiscal, servindo a seu grupo profissional e à sociedade em geral;
- III. Possibilitar o exercício do direito de influenciar as políticas públicas que afetam a comunidade, conforme está assegurado pelo artigo 1º da Constituição Da República de 1988: "todo poder emana do povo";
- IV. Incentivar e promover a realização de cursos, eventos, congressos, seminários, palestras, debates, grupos de estudos, entre outras atividades, que tenham por objetivo contribuir com o aprimoramento pessoal e profissional de membros da comunidade e de profissionais ligados às áreas de interesse do OS;
- V. Incentivar e promover eventos artísticos, culturais, técnicos e científicos que possam contribuir para a criação da cultura da cidadania fiscal e popularização das ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos;
- VI. Contribuir, diretamente, para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos, de acordo com o previsto no artigo 5º, incisos XIV e XXXIV; no artigo 37, parágrafo 3º da Constituição da República de 1988, Lei nº 12.527/2011 e Decreto 7.724/2012;
- VII. Estimular a participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão dos recursos públicos, visando defender e reivindicar a austeridade necessária na sua aplicação, dentro de princípios éticos com vistas à paz e à justiça social;
- VIII. Incentivar e promover o voluntariado nas ações educativas e operacionais em favor dos direitos do cidadão e contra a corrupção;
- IX. Realizar e divulgar estudos relativos a atividades governamentais e empresarias de interesse da comunidade;
- X. Participar da Rede da Cidadania Fiscal como forma de facilitar o cumprimento das ações locais de Educação Fiscal e Controle dos Gastos Públicos;
- XI. Reverter o quadro de desconhecimento, por parte de indivíduos, empresas e entidades, de mecanismos capazes de possibilitar o exercício da cidadania fiscal e o controle da qualidade na aplicação dos recursos públicos;
- XII. Apresentar propostas para o desenvolvimento de projetos, atividades, estudos, que contemplem a promoção de mudanças fundamentais e essenciais no processo de gestão dos recursos públicos, principalmente nas áreas de saúde, educação, recursos humanos, licitações, gastos do poder legislativo e assistência social;
- XIII. Promover a ética, a paz, a cidadania, os direitos humanos, a democracia e outros valores universais.

Parágrafo primeiro - Entende-se por cidadania fiscal a capacidade de entendimento da importância social dos tributos e a necessidade do controle social dos gastos públicos.

[Assinaturas manuscritas]

Parágrafo segundo - A atuação do OS se dará através de padrões, previamente estabelecidos e oferecidos pela Rede OSB de Controle Social, à qual o OS deverá filiar-se.

Art. 3º - Para alcance dos seus objetivos, o OS poderá firmar convênios, contratos, termos de parceria, termos de cooperação e articular-se pela forma conveniente, com órgãos ou entidades públicas e privadas, empresas nacionais e estrangeiras, bem como participar de comissões e conselhos municipais, estaduais e federais e compor câmaras setoriais ou técnicas.

CAP. III – DOS ASSOCIADOS.

Art. 4º - O direito de participar como associado do OS é concedido a cidadãos e entidades de classe, organizações sociais ou de representação comunitária, empresas e instituições públicas, através de cidadãos que as integrem e por elas nomeados, que não tenham vinculação ou comprometimento político-partidário, nem subordinação a órgão público observado, e que venham a contribuir para a consecução da missão do OS.

Parágrafo único - O ingresso de pessoas físicas ou jurídicas como associadas ao OS, deverá ser feito através de manifestação formal das interessadas, na qual conste concordância plena com as condições estabelecidas no presente Estatuto e Regimento Interno do OS.

Art. 5º - O OS é constituído por número ilimitado de associados, distribuídos nas seguintes categorias:

- I. Associado fundador;
- II. Associado contribuinte;
- III. Associado efetivo;
- IV. Associado institucional;
- V. Associado mantenedor;
- VI. Associado profissional;
- VII. Associado voluntário.

1º. Ofício de Registro Civil das Pessoas Físicas,
Títulos e Documentos e das Pessoas Jurídicas,
Bel. Marcus Vinícius Almeida Fernandes
Rua Vitorino Serfim, 151
CEP 08801-012 - Osasco - SP - Fone: (40) 3407-4212

Art. 6º - É associado fundador, pessoa física e ou jurídica presente na assembléia de constituição, ou que venha associar-se no prazo máximo de 10 (dez) dias corridos, após a assembléia de constituição.

Art. 7º - É associado contribuinte, pessoa física ou pessoa jurídica, que venha a solicitar sua adesão e seja aprovado pelo Conselho de Administração.

Art. 8º - É associado efetivo, o associado contribuinte, pessoa física ou jurídica, que tenha participado das atividades do OS, por prazo não inferior a 01 (um) ano, sem faltas ou sanções administrativas e que tenha prestado relevantes serviços ao OS, o qual poderá ser convidado pelo Conselho de Administração a compor a categoria.

Art. 9º - Na categoria de associado institucional podem ser incluídas todas as entidades do Terceiro Setor, universidades, faculdades e escolas técnicas, entidades de classe e Setor Governamental, que venham a formar parcerias ou trabalhos em conjunto, estando isentas do pagamento de contribuições financeiras.

Art. 10 - O associado mantenedor é pessoa jurídica que patrocina as atividades da associação, de forma constante ou periódica.

Art. 11 - O associado profissional é pessoa física, profissional de diversos segmentos que venha a trabalhar nos programas desenvolvidos pela entidade ou que venha a manter interface com as atividades e objetivos da associação, estando isentas do pagamento de contribuições financeiras.

Art. 12 - O associado voluntário é pessoa física que venha a participar das atividades de forma espontânea e estando isento do pagamento de contribuições financeiras.

Art. 13 - Uma pessoa poderá pertencer a mais de uma categoria de associado.

Parágrafo único - É facultado ao Conselho de Administração do OS a criação, a qualquer tempo, de outras categorias de associados, regulamentadas em futura alteração do presente estatuto após deliberação em assembléia geral.

hms
Agosti
243
2

CAP. IV – DA ADMISSÃO, SUSPENSÃO, EXCLUSÃO E DEMISSÃO.

Art. 14 - Para admissão, o associado deverá preencher uma ficha cadastral, a qual será analisada pelo Conselho de Administração e, uma vez aprovada, o novo associado será informado do seu número de matrícula e categoria a que pertence.

Art. 15 - O convite para efetivar o associado contribuinte será em forma de avaliação, pelo Conselho de Administração, após ter cumprido o prazo de 01 (um) ano de associado contribuinte, atendendo às normas deste Estatuto e do Regimento Interno do OS.

Art. 16 - Quando um associado infringir o presente estatuto ou venha a exercer atividades que comprometam a ética, moral ou aspecto financeiro do OS, o mesmo será passível de sanções da seguinte forma:

- I. Advertência por escrito;
- II. Suspensão dos seus direitos por tempo determinado;
- III. Exclusão do quadro de associados.

Art. 17 - A advertência, por escrito, será elaborada pelo Conselho de Administração, com aviso de recebimento, informando o motivo.

Art. 18 - Perdurando o fato que provocou a advertência, o associado terá seus direitos suspensos temporariamente por determinação do Conselho de Administração.

Art. 19 - Para a apuração de qualquer infração ao presente estatuto, o Conselho de Administração promoverá a instalação de processo disciplinar, assegurando ao associado infrator o direito de ampla defesa.

Art. 20 - Das decisões prolatadas pelo Conselho de Administração, cabe recurso, no prazo de 15 (quinze) dias, para a Assembléia Geral Extraordinária.

Art. 21 - O associado excluído poderá retornar ao quadro de associados, após 03 (três) anos de afastamento.

Art. 22 - Para demissão espontânea, basta ao associado encaminhar a solicitação do seu afastamento temporário ou definitivo, através de correspondência dirigida à secretaria do OS.

CAP. V – DOS DIREITOS E DEVERES DO ASSOCIADO.

Art. 23 - São direitos do associado:

- I. Frequentar a sede do OS;
- II. Usufruir das atividades oferecidas pelo OS;
- III. Participar das assembleias;
- IV. Manifestar-se sobre os atos e decisões e atividades do OS, durante suas reuniões ou assembleias, ou diretamente para o Conselho de Administração nos demais casos;
- V. Aos associados fundadores e efetivos, submeter-se ao processo eletivo, votar e ser votado, nos termos previstos neste Estatuto e Regimento Interno.

Art. 24 - São deveres do associado:

- I. Acatar as decisões das assembleias;
- II. Atender aos objetivos do OS;
- III. Zelar pelo nome do OS;
- IV. Participar das atividades do OS;
- V. Contribuir na apresentação das propostas, projetos e programas;
- VI. Pagar e manter em dia a contribuição financeira assumida, segundo sua categoria;
- VII. Não estar vinculado a partidos políticos ou a órgão público observado;
- VIII. Não falar em nome do OS sem autorização do Conselho de Administração.

1º. Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais
Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas
Bel. Marcus Vinicius Amado Fernandes
R. Vitorino, 157
CEP 88401-412 - Curitiba - PR - Fone: (41) 3437-4212

[Handwritten signatures and initials]

CAP. VI – DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.

Art. 25 - A estrutura organizacional do OS é constituída por associados, na forma deste estatuto, denominados Conselheiros, e que compõem os diversos órgãos administrativos.

Art. 26 - São órgãos do OS:

I. Deliberativos:

- a) Assembléia Geral;
- b) Conselho de Administração;
- c) Conselho Fiscal.

II. Consultivo:

- a) Conselho Consultivo.

Parágrafo primeiro - O Conselho de Administração poderá criar outros órgãos de apoio ou de caráter executivo como núcleos, comissões, câmaras técnicas, secretarias, departamentos, de acordo com a necessidade de estruturação das atividades do OS.

Parágrafo segundo - Outros órgãos que venham a ser criados pelo Conselho de Administração, na forma do parágrafo acima, deverão ter sua forma de atuação disciplinada pelas resoluções ou Regimento Interno.

Art. 27 - Os Conselheiros serão admitidos conforme cada categoria de associado, na forma deste Estatuto.

Parágrafo primeiro - Os associados e os membros integrantes dos órgãos administrativos não respondem, solidária nem subsidiariamente, pelos ônus financeiros e obrigações regularmente assumidas pelo OS, salvo quando agirem comprovadamente com culpa ou dolo, nos termos da Lei.

Parágrafo segundo - É vedada a distribuição de lucros, *superávits*, bonificações, remunerações e quaisquer outras vantagens aos Conselheiros, pelo exercício de suas funções.

Art. 28 - Os Conselheiros dos órgãos administrativos e colegiados podem pedir a renúncia, a qualquer tempo, mediante pedido por escrito e protocolado, não implicando a renúncia em exclusão das obrigações assumidas pelo Conselheiro ou a responsabilidade pelos atos praticados no seu cargo.

CAP. VII – DA ASSEMBLEIA GERAL.

Art. 29 - A Assembléia Geral é o órgão máximo do OS, soberana em suas decisões, dela participando os associados no gozo de seus direitos.

Art. 30 - A Assembléia Geral Ordinária reúne-se uma vez por ano, no 1º semestre, em 1ª convocação com a presença de metade mais um dos conselheiros e dos associados e, em segunda convocação, 30 (trinta) minutos depois, com qualquer número de conselheiros, deliberando por maioria simples dos votos.

Parágrafo primeiro - A convocação da Assembléia Geral Ordinária é feita pelo presidente do Conselho de Administração do OS, publicada em edital em jornal de circulação diária, com pelo menos 10 (dez) dias de antecedência e em, no máximo, 30 (trinta) dias da data de sua realização.

Parágrafo segundo - O Edital de Convocação deverá conter data, horário, local (endereço completo) e pauta.

Parágrafo terceiro - Assembléias Gerais Extraordinárias poderão ser convocadas:

- a) pelo Conselho de Administração,
- b) pelo Conselho Fiscal,
- c) por 1/5 (um quinto) dos associados que estejam em pleno gozo dos seus direitos.

Art. 31 - Compete a Assembléia Geral Ordinária:

1º. Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais,
Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas
Bel. Marcus Vinícius Almada Fernandes
Rua Antônio Serafim, 157
CEP 89801-000 - Criciúma - SC - Fone: (49) 3437-4212

[Handwritten signatures and initials]

XII. Observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;

XIII. Adotar práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

XIV. Tomar as providências que se fizerem necessárias para consecução dos objetivos estatutários.

Parágrafo primeiro - A formação do quadro funcional do OS, contratação e demissão de funcionários permanentes ou temporários, definição de cargos e salários, criação de normas administrativas gerais, são também atribuições do Conselho de Administração.

Parágrafo segundo - Compete à Secretaria Executiva:

- I. Executar as atividades administrativas do OS, sob comando do Conselho de Administração;
- II. Organizar e executar os planos de trabalho;
- III. Acompanhar as ações das unidades de trabalho;
- IV. Manter em dia as contas e a documentação necessária;
- V. Emitir relatórios periódicos;
- VI. Buscar formas de atualização técnica e otimização do trabalho.

Art. 36 - O Conselho de Administração poderá, a seu critério, convidar os associados a compor grupos de trabalho, independentes da estrutura administrativa, para desenvolver atividades, como:

- I. Serviços de voluntariado;
- II. Realização de eventos, congressos, seminários e feiras;
- III. Grupos de estudos e pesquisas;
- IV. Demais atividades de interesse dos associados, que não firam os objetivos do OS.

Art. 37 - Compete ao Presidente do Conselho de Administração:

- I. Representar o OS ativa e passivamente, em juízo ou fora dele, em suas relações com a administração pública e qualquer terceiro, praticando todos os atos referentes à realização de seus fins e à defesa e proteção dos direitos e interesses do OS;
- II. Presidir as reuniões do Conselho de Administração;
- III. Em conjunto com o Vice-presidente para Assuntos Administrativo-Financeiros:
 - a) assinar contratos e constituir procuradores "ad judícia" e "ad negotia", especificando os poderes e prazos nos respectivos instrumentos;
 - b) abrir, movimentar e encerrar contas bancárias, assinando cheques, ordens e requisições;
 - c) assinar correspondências que de qualquer modo obriguem o OS.

Art. 38 - Aos Vice-presidentes compete:

- I. Propor planos de ação para suas áreas específicas;
- II. Propugnar pelo alcance dos objetivos do OS;
- III. Cumprir e fazer cumprir o presente estatuto;
- IV. Substituir o Presidente em suas faltas e impedimentos.

Parágrafo primeiro - Sobre as competências específicas de cada vice-presidente:

- a) ao Vice-presidente para Assuntos Administrativo-Financeiros compete o registro e o zelo pelas contas, contratos e aquisições do OS, sendo também o substituto imediato do Presidente nas suas faltas e impedimentos.
- b) ao Vice-presidente para Assuntos Institucionais e de Alianças compete o trabalho de relacionamento, visando à integração e consolidação das parcerias com outras instituições.
- c) ao Vice-presidente para Assuntos de Produtos e Metodologia compete a coordenação das ações do OS relativas à aplicação da metodologia de trabalho no controle dos gastos públicos.
- d) ao Vice-presidente para Assuntos de Controle Social compete o levantamento dos resultados do trabalho do OS e a divulgação de seu impacto na mudança das políticas sociais, visando à maior participação da sociedade.

Parágrafo segundo - Nas faltas e impedimentos do Presidente ou do Vice-presidente para Assuntos Administrativo-Financeiros, qualquer um dos demais Vice-presidentes poderá substituir um (Presidente)

1º. Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais
Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas
Bel. Marçal Vinicius Almada Fernandes
Rua Vitória Sarafim, 157
CEP 88801-912 - Lages - SC - Fone: (48) 3437-4212

143. 6

- I. Apreciar o relatório de atividades e de operações financeiras do Conselho de Administração, relativo ao exercício findo, após parecer do Conselho Fiscal;
- II. Apreciar e julgar o plano de atividades e a previsão orçamentária anual, apresentados pelo Conselho de Administração;
- III. Eleger os membros dos Conselhos de Administração e Fiscal, quando convocada especialmente para tal fim e no prazo previsto neste Estatuto.

Art. 32 - Compete a Assembléia Geral Extraordinária:

- I. Aprovar alteração de estatuto, proposta pelo Conselho de Administração do OS, ou, por 20% (vinte por cento) dos associados com direito à voto;
- II. Deliberar sobre exclusão de associado;
- III. Destituir membros dos Conselhos de Administração e Fiscal quando comprovada a prática de atos que ferem o presente estatuto;
- IV. Deliberar sobre a dissolução do OS, proposta pelo Conselho de Administração;
- V. Deliberar sobre qualquer matéria de interesse do Observatório para a qual tenha sido convocada;
- VI. Apreciar e deliberar as impugnações que forem ofertadas contra atos e ou decisões dos demais órgãos do OS.

Parágrafo único - Para as deliberações a que se referem os incisos I e III é exigido o voto concorde de 2/3 (dois terços) dos presentes a Assembléia especialmente convocada para este fim, não podendo ela deliberar, em primeira convocação, sem a maioria absoluta dos associados, ou com menos de 1/3 (um terço), nas convocações seguintes.

CAP. VIII – DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO.

Art. 33 - O Conselho de Administração é o órgão deliberativo e executivo do OS, composto por 05 (cinco) membros assim distribuídos:

- I. Presidente;
- II. Vice-presidente para Assuntos Administrativo-Financeiros;
- III. Vice-presidente para Assuntos Institucionais e de Alianças;
- IV. Vice-presidente para Assuntos de Produtos e Metodologia;
- V. Vice-presidente para Assuntos de Controle Social.

1º. Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais,
Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas
Bel. Marcus Vinícius Almada Fernandes
Rua Vitória Saraim, 157
CEP 08801-012 - Capão - SP - Fone: (48) 3437-4212

Parágrafo único - Os membros do Conselho de Administração terão mandato de 03 (três) anos, podendo ser reconduzidos uma única vez para a mesma atribuição.

Art. 34 - O Conselho de Administração reunir-se-á mensalmente para avaliação das atividades do OS, deliberações necessárias à condução dos trabalhos, aprovação dos planos de ação e os balancetes mensais do Observatório e, extraordinariamente, sempre que necessário, por convocação do seu presidente ou pela maioria simples dos seus membros, consignando em ata suas decisões.

Art. 35 - Compete ao Conselho de Administração:

- I. Administrar o OS, desenvolvendo projetos/programas oferecidos pela Rede Observatório Social do Brasil;
- II. Definir sua forma de organização e funcionamento;
- III. Elaborar o regimento interno, quando necessário, e o relatório anual de suas atividades;
- IV. Propor alterações no presente estatuto;
- V. Criar outros órgãos de apoio e de caráter operacional;
- VI. Constituir a Secretaria Executiva, contratar e demitir funcionários;
- VII. Propor a criação de outras categorias de associados;
- VIII. Decidir sobre admissão e desligamento de associados;
- IX. Propor a concessão de títulos beneméritos a pessoas que tenham prestado relevantes serviços ao OS, quer seja por atividade voluntária, quer por doações e contribuições;
- X. Fixar o valor e prazo das contribuições financeiras a serem pagas pelos associados, segundo sua categoria;
- XI. Realizar a prestação de contas e o balanço de cada exercício, bem como a proposta orçamentária para o exercício subsequente, para que sejam submetidos à apreciação do Conselho Fiscal, bem como da Assembléia Geral;

[Handwritten signatures and initials]

ANEXO C - REGIMENTO INTERNO DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA



OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CRICIÚMA

REGIMENTO INTERNO

O Observatório Social de Criciúma, também designado pela sigla OSB Criciúma, é pessoa jurídica de direito privado, em forma de associação, sem fins econômicos, com sede e foro na cidade de Criciúma, sito a Rua Ernesto Bianchini Góes, 91, bairro Próspera – CEP – 88.815-030, que será regido pelo Código Civil, pelas demais legislações aplicáveis e o presente Estatuto devidamente aprovado pela Assembleia Geral.

CAPÍTULO I

DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ASSOCIAÇÃO

Art. 1º. Para o cumprimento do conjunto de diretrizes e princípios previstos no Estatuto Social e demais documentos da entidade, ficam estabelecidos as seguintes regras de organização e funcionamento, aplicáveis ao conjunto de associados.

CAPÍTULO II

DO OBJETIVO E FINALIDADE

Art. 2º. Os Objetivos e Finalidades do OSB Criciúma já se encontram regulamentados no Capítulo II do Estatuto Social.

Art. 3º. O Regimento Interno do OSB Criciúma terá como objetivo principal regulamentar os temas não abordados ou detalhados no Estatuto Social.

Art. 4º. O Regimento Interno do OSB Criciúma terá também como objetivo, regulamentar as ações e estruturação das Câmaras e da Secretaria Executiva, conforme determina o Art. 26, parágrafo segundo do Estatuto Social do OSC.

CAPÍTULO III

DA CONSTITUIÇÃO DA SECRETARIA EXECUTIVA

Art. 5º. O Conselho de Administração, baseado na composição da Estrutura Organizacional do OSB Criciúma, para melhor administrar e acompanhar as ações desenvolvidas constituiu a Secretaria Executiva, cujos objetivos e atribuições, a seguir se identificam:



I - As atribuições previstas no Estatuto Social, no parágrafo segundo do Art. 35.

II - Coordenar e contribuir para a execução das ações das câmaras;

§ 1º. A Secretaria executiva terá as seguintes atribuições:

- a) Manter as informações atualizadas referentes às Câmaras;
- b) Articular a integração das Câmaras;
- c) Elaborar instrumentos de pesquisa;
- d) Apoiar as Câmaras em todas as ações;
- e) Manter o banco de legislação atualizado;
- f) Constituir com as pesquisas um banco de dados;
- g) Acompanhar as atividades do OSC com as Câmaras;
- h) Manter os dados/informações da gestão pública atualizada;
- i) Supervisionar o trabalho dos estagiários;
- j) Acompanhar receitas e despesas da PMC e Câmara Municipal.
- k) Monitorar as licitações municipais na prefeitura e câmara de vereadores, contribuindo com a avaliação dos aspectos legais, técnicos e financeiros além de incentivar a participação de empresas locais e de novas empresas nos processos licitatórios lançados. Realizar controle e elaborar relatórios acerca dos processos licitatórios realizados pelo município.
- l) Avaliar a legalidade do processo licitatório;
- m) Notificar em caso de irregularidades;

§ 2º. A carga horária e atribuições serão definidas conforme previsto em legislação e de interesse do OSB Criciúma, quando for o caso.

CAPÍTULO IV DA FORMAÇÃO DAS CÂMARAS

Art. 6º. O Conselho de Administração, baseado em seu planejamento estratégico, para melhor administrar e acompanhar as ações desenvolvidas pelo OSB Criciúma segmentou as ações em Câmaras, que a seguir se identificam:

- I -** Câmara de Gestão;
- II -** Câmara de Comunicação;
- III -** Câmara Jurídica;
- IV -** Câmara de Infraestrutura;
- V -** Câmara de Saúde;
- VI -** Câmara de Educação.



a) Câmara de Gestão

Objetivo: Apoiar a Presidência na organização e administração do Observatório Social de Criciúma e nas ações das demais câmaras, criando uma padronização de ações entre as mesmas para melhor aproveitar os esforços despendidos.

Atribuições:

- I -** Organizar a estrutura administrativa/operacional do Observatório Social – OS (organograma, atribuições, normas/processos administrativos), inclusive dar apoio na Gestão;
- II -** Contribuir na elaboração dos instrumentos de captação das informações de interesse das Câmaras;
- III -** Apoiar as Câmaras na gestão das informações;
- IV -** Participar da elaboração do planejamento (estratégico) e da divulgação;
- V -** Sugerir mudanças/melhorias no organograma da gestão pública;
- VI -** Contribuir com a mudança de cultura dos administradores públicos e da sociedade, através do plano de comunicação e outras ações;
- VII -** Contribuir na elaboração de indicadores da gestão pública;
- VIII -** Intervir quando identificado irregularidades;
- IX -** Analisar receitas e despesas da PMC e Câmara Municipal apresentadas pela Secretaria Executiva.

b) Câmara de Comunicação

Objetivo: Fortalecer a imagem do Observatório Social de Criciúma com informações seguras e confiáveis no que diz respeito às ações na gestão pública.

Atribuições:

- I -** Informar a sociedade sobre as ações realizadas pelas câmaras que constituem o Observatório Social;
- II -** Sugerir pautas para jornais, TVs e rádios;
- III -** Manter o site do Observatório Social atualizado;
- IV -** Priorizar interlocução do Observatório com todo seu público;
- V -** Manter interlocução permanente entre o Observatório Social e as lideranças públicas;
- VI -** Organizar coletivas de imprensa.



c) Câmara Jurídica

Objetivo: Acompanhar, monitorar e orientar os órgãos e entidades da Administração Pública do Município de Criciúma, disponibilizando elementos que sejam necessários para que as execuções orçamentárias, financeiras, contábeis e patrimoniais sejam aplicadas e desenvolvidas segundo os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Atribuições:

- I - Prevenção: Por meio de análise de licitações, acompanhamento de processos legislativos, contratos, sistema tributário municipal, autarquias, fundações e demais estruturas do município de Criciúma;
- II - Monitoramento: Por meio de análise de documentos obtidos ou solicitados através do Observatório Social de Criciúma.

d) Câmara de Infraestrutura

Objetivo: Realizar acompanhamento das obras municipais, no que se refere ao cronograma físico, financeiro e qualidade dos serviços, sempre primando pelo bom aproveitamento dos recursos públicos.

Atribuições:

- I - Contribuir com avaliação dos aspectos técnicos e financeiros nas licitações;
- II - Acompanhar as construções no que se refere a cronograma físico/financeiro e qualidade das construções;
- III - Fazer relatórios das obras municipais acompanhadas pelo OSC.

e) Câmara de Saúde

Objetivo: Atuar como organização de apoio a administração pública e da comunidade no sentido de racionalizar a utilização dos recursos alocados na área de saúde no município.

Atribuições:

- I - Analisar e verificar as informações contidas no relatório de informações solicitadas à Secretaria de Saúde;
- II - Sugerir medida de mudanças/melhorias;

f) Câmara de Educação

Objetivo: A Câmara de Educação tem como propósito acompanhar a aplicação do plano municipal de educação, realizando análise crítica de seus números, e propondo melhorias, caso necessário.

Atribuições:

- I - Analisar e verificar as informações contidas no relatório de informações solicitadas à Secretaria de Educação;



II - Sugerir medida de mudanças/melhorias;

Art. 7º. Cada câmara terá um coordenador indicado pelo Conselho de Administração.

Art. 8º. Cada Câmara terá quantos membros/voluntários forem necessários, de acordo com avaliação do seu coordenador em conjunto com demais participantes.

Parágrafo único: O voluntário poderá participar apenas de uma Câmara.

Art. 9. As Câmaras deverão observar o planejamento estratégico elaborado pelo Observatório Social do Brasil - Criciúma.

Art. 10. As informações obtidas pelas Câmaras serão centralizadas na Secretaria Executiva do OSB - Criciúma, formando um banco de dados.

Art. 11. Cada Câmara analisará os dados/informações afeto a sua área de atuação, podendo ter apoio das demais Câmaras conforme necessidade.

Art. 12. Cada Câmara apresentará parecer ou relatório periódico sobre o trabalho de avaliação e levará ao Conselho de Administração para análise e encaminhamentos.

CAPÍTULO V

DAS PROPOSTAS PARA DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS, AÇÕES E PESQUISAS

Art. 13. Para o desenvolvimento de projetos, ações e pesquisas, o interessado deverá apresentar um requerimento com as informações básicas das ações que se deseja desenvolver.

Art. 14. O requerimento para desenvolvimento de Projetos, Ações e Pesquisas, será analisado pela secretaria executiva, e na sequência, aprovado pelo Conselho de Administração.

Art. 15. Havendo aprovação do Conselho de Administração, o projeto ação ou Pesquisa passa a ser acompanhado pela Câmara a qual se subordinará.

Parágrafo Único. Para o desenvolvimento das atividades de pesquisa o Observatório Social poderá estabelecer parcerias com Instituições de Ensino ou outras Instituições.



CAPÍTULO VI

DA SELEÇÃO DE ESTAGIÁRIOS

Art. 16. A seleção de novos estagiários dar-se-á sempre que houver a necessidade de reposição e o processo será feito da seguinte forma:

- I** - O OS dependendo da necessidade definirá o curso do estagiário.
- II** - Efetuará o contato com a Instituição Educacional conveniada para divulgação da vaga;
- III** - A Instituição fará internamente a divulgação da vaga para estágio remunerado;
- IV** - A Instituição aguarda, pelo tempo definido, as inscrições e encaminha para o OSC;
- V** - Caso não haja inscrições o Observatório Social poderá optar por um estagiário de outra área;
- VII** - OS entrará em contato com a Instituição para nova divulgação e aguardará as inscrições;
- VIII** - As inscrições são encaminhadas ao OS que fará uma pré-avaliação;
- IX** - O OS agendará com os inscritos selecionados, cronograma de entrevista;
- X** - O OS fará as entrevistas comunicando, posteriormente, os 3 primeiros classificados;
- XI** - Será feito um contato com o primeiro colocado, aceitando, é feito contato com a Instituição para dar encaminhamento dos documentos;
- XII** - Em caso de não aceitação será chamado o segundo classificado e se for o caso o terceiro;
- XIII** - Uma vez providenciado a documentação solicitada, o estagiário dá início às atividades;
- XIV** - O acompanhamento das atividades será feito pelo Secretário Executivo do OS.

CAPÍTULO VII

DA INCLUSÃO DE NOVOS MEMBROS DO OSC

Art. 17. Para participar do OS como associado; dos Conselhos de Administração; Fiscal e Consultivo e até mesmo como voluntários junto às Câmaras, deverá ser obedecido as exigências do Estatuto Social, dentre elas, ter idoneidade, que não tenha vinculação ou comprometimento político-partidário ou envolvimento na militância política, nem subordinação a órgãos públicos observados, e que venham a contribuir para a consecução da missão do OS.

§ 1º. Novos associados e/ou voluntários, serão admitidos mediante avaliação do conselho de administração do Observatório Social de Criciúma.